

Die Entwicklung des Verhältnisses von Politik und öffentlichem Dienst in den USA

unter besonderer Berücksichtigung des Verbots der
aktiven politischen Betätigung der Beamten

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Heinrich Otto Plinke

Assessor aus Berlin-Dahlem

Marburg

1953

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Entwicklung des Verhältnisses von Politik und öffentlichem Dienst in den USA

unter besonderer Berücksichtigung des Verbots der
aktiven politischen Betätigung der Beamten

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Heinrich Otto Plinke

Assessor aus Berlin-Dahlem



Marburg

1953

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen
Fakultät

angenommen am 23. 5. 1954

Berichterstatter: Professor Dr. H e r r f a h r d t

Mitberichterstatter: Professor Dr. S c h w i n g e

Tag der mündlichen Prüfung: 29. 5. 1954

I n h a l t

Seite

§ 1. Einleitung	1
---------------------------	---

Erster Teil:

Die Politisierung des öffentlichen Dienstes durch das Spoils system	7
--	---

§ 2. Die Entwicklung des Spoils system	7
--	---

§ 3. Die Ursachen des Spoils system	16
---	----

§ 4. Die unmittelbaren Auswirkungen des Spoils system . .	22
---	----

Zweiter Teil:

Die Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes durch das Merit system (Fernhalten des Politikers von der Beamtenschaft)	29
---	----

§ 5. Das Einsetzen der Reformbewegung	29
---	----

§ 6. Inhalt und Bedeutung der Pendleton Act von 1883 . .	34
--	----

§ 7. Die Entwicklung der Reform bis zur Jahrhundertwende	37
--	----

§ 8. Die Regelung der Entlassungsfrage durch die Lloyd- La Follette Act von 1912	40
---	----

§ 9. Die weitere Ausdehnung des klassifizierten Dienstes bis zur Gegenwart	42
---	----

§ 10. Kritische Würdigung des heutigen Standes der Ent- politisierung in der Bundesverwaltung	46
--	----

§ 11. Die Lage in den Einzelstaaten und Gemeinden	51
---	----

Dritter Teil:

Die Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes durch das Verbot der aktiven politischen Betätigung (Fernhalten des Beamten von der Politik)	59
---	----

§ 12. Die Vorgeschichte des Verbots	59
---	----

§ 13. Das Verbot für den klassifizierten Bundesdienst (Civil Service Rule I von 1907)	63
--	----

§ 14. Die Entstehungsgeschichte der Hatch Act von 1939/40	65
---	----

	<u>Seite</u>
§ 15. Der Inhalt der Hatch Act im allgemeinen	71
§ 16. Der Umfang des Verbots in personeller Hinsicht	76
§ 17. Der Umfang des Verbots in sachlicher Hinsicht	82
§ 18. Örtliche und sachliche Ausnahmen von dem Verbot	87
§ 19. Die Folgen einer Gesetzesverletzung	88
§ 20. Die Grundzüge des von der Civil Service Commission beobachteten Verfahrens	91
§ 21. Die Lage in den Einzelstaaten und Gemeinden ("Little Hatch Acts")	96
§ 22. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Beschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit der Beamten	98
§ 23. Kritische Würdigung in rechtsvergleichender Sicht	105
§ 24. Schlußbemerkung	117

S c h r i f t t u m

- Anson, William R.: The Law and Custom of the Constitution,
Part I, Oxford, 1886
- Appleby, Paul H. : Policy and Administration, Birmingham, USA, 1949
- : Big Democracy, 1945
- Aronson, Albert H.: Merit Systems under the Social Security Act,
Public Personnel Review, April 1940, S. 24ff
- Auburtin, Angèle : Die Beschränkung der politischen Betätigung
der Bundesbeamten in den Vereinigten Staaten
von Amerika, Zeitschrift für ausländisches
öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd.2, Teil 1
(1931), S. 47lff
- Beard, Charles A. : A Basic History of the United States, Philadel-
Beard, Mary R. : phia 1944
- Beard, Charles A.: American Government and Politics, N.Y., 1944
- Beach, W.H. : Annotation - Validity of Restrictions on Political
Activities of Public Officers or Employees,
91 L ed 787ff
- Bone, Hugh A. : Greenbelt Experiences the Hatch Bill, National
Municipal Review, Oktober 1939, S. 736
- Brogan, D.W. : The American Political System, London, 1947
- Bryce, James : The American Commonwealth, Vol. II, London-N.Y.,
1891
- Cohen, Emmeline : The Growth of the British Civil Service,
London, 1941
- Cornell, Herbert W: Restraints on Political Activity by Public
Employees, Public Management, Juli 1947, S. 190ff
- Davies, W. Rupert: Why I Believe in Patronage System,
National Municipal Review, Januar 1930, S. 18ff
- Epstein, Leon : Political Sterilization of Civil Servants:
The United States and Great Britain, Public
Administration Review, Herbst 1950, S. 28lff
- Finer, Herman : The Theory and Practice of Modern Government,
2 volumes edition, London, 1932
1 volume edition, N.Y. , 1949
- Fischbach, Oskar G: Zur Neugestaltung des Beamtenrechts, Die Öffent-
liche Verwaltung, September 1951, S. 453ff

- Fischer, John : Let's Go Back to the Spoils system, abgedruckt bei Christensen-Kirkpatrick: The People, Politics and the Politician, N.Y., 1950, Nr. 65, S. 535 ff
- Fish, Carl Russell: The Civil Service and the Patronage, N.Y., 1905
- Freund, Ernst : Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Das Recht der Gegenwart, Bd. XII, Tübingen, 1911
- Friedrich, Carl J. : Die Entwicklung des amerikanischen öffentlichen Rechts nach dem Kriege, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 20, Tübingen, 1932, S. 393 ff
- Forsthoff, Ernst : Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I, 2. Aufl., 1951
- : Verfassungsrechtliche Prolegomena zu Artikel 33 Absatz 5 BGG, Die Öffentliche Verwaltung, 1951 S. 460 ff
- Graves, W. Brooke : Public Administration in a Democratic Society, Boston, 1950
- : American State Government, 3. ed., Boston, 1946
- Heady, Ferrel : The Hatch Act Decisions, The American Political Science Review, August 1947, S. 687 ff
- Herrfahrdt, Heinrich: Verwaltungslehre, in Einführung in die Rechtswissenschaft, herausgegeben von Rudolf Reinhardt, Marburg, 1949
- : Tragweite der Generalklausel im Artikel 19 Absatz 4 des Bonner Grundgesetzes, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 8, Berlin, 1950, S. 126 ff
- Herring, Pendleton : The Politics of Democracy, N.Y., 1940
- : Presidential Leadership, N.Y., 1940
- : Public Administration and Public Interest, N.Y., 1936
- Heyland, Carl : Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen deutschen Staat, Berlin, 1949
- Howard, L.V. : Federal Restrictions upon the Political Activity of Government Employees, The American Political Science Review, Juni 1941, S. 470 ff
- Irwin, James W. : Hatch Act Decisions (Political Activity Cases) of the United States Civil Service Commission, Part One, a "Text", Part Two, a "Case Book", Washington, 1949
- Johnson, Claudius O: Government in the United States, 3. ed., N.Y., 1946

- Kaplan, H. Eliot : Political Privileges in Public Office,
Personnel Administration, November 1939, S. 7 ff
- : Political Neutrality of the Civil Service,
Public Personnel Review, April 1940, S. 10 ff
- Kern, Ernst : Politik und öffentlicher Dienst in USA und
England, Die Öffentliche Verwaltung, September
1951, S. 496 ff
- Key, Jr. V.O. : Politics, Parties and Pressure Groups, N.Y., 1946
- : The Hatch Act Extension and Federal-State
Relations, Public Personnel Review, Oktober
1940, S. 30 ff
- : Methods of Evasion of the Civil Service Laws,
abgedruckt bei Christensen-Kirkpatrick : The
People, Politics and the Politician, N.Y., 1950,
Nr. 66, S. 544 ff
- Kirchheimer, Otto : The Historical and Comparative Background of
the Hatch Law, Public Policy, Cambridge, Mass.,
1941, S. 341 ff
- Köttgen, Arnold : Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamen-
tarische Demokratie. Berlin, 1928
- : Die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts
und die Bedeutung des Beamtenrechts im Staate
der Gegenwart, Handbuch des Deutschen Staats-
rechts, 2. Bd., Tübingen, 1932, S. 1 ff
- : Ämterpatronage, Die Öffentliche Verwaltung,
1953, S. 321 ff
- Mayer, Otto : Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1. Bd.
- Mayers, Lewis : The Federal Service, N.Y., 1922
- McKean, Dayton D. : Party and Pressure Politics, N.Y., 1949
- Merriam, Charles E. : The American Party System, N.Y., 1949
- Gosnell, Harold F.
- Morstein-Marx, F. : Verwaltungsreform in den Vereinigten Staaten,
Verwaltungsarchiv, Bd.38, Berlin, 1933, S. 63 ff
- : Elements of Public Administration, 1948
- : Comparative Administrative Law: Political
Activity of Civil Servants, Virginia Law
Review, August 1942, S. 52 ff
- Mosher, Lester E. : Government Employees under the Hatch Act,
New York University Law Quarterly Review,
April 1947, S. 233 ff

- Mosher, William E.
Kingsley, J. Donald : Public Personnel Administration, 3.ed., N.Y.,
Stahl, O. Glenn 1950
- Ogg, Frederic A. : Introduction to American Government, N.Y.,
Ray, P. Orman 8. ed. 1945, 9.ed. 1948, 10.ed. 1951
- : Essentials of American Government, Mad., 1944
- Pfiffner, John M. : Public Administration, N.Y., 1946
- Radbruch, Gustav : Einführung in die Rechtswissenschaft, Leipzig,
1910
- Ruckhäberle, Eugen : Die politischen und theoretischen Grundlagen
der Verwaltungsorganisation in USA, Das aus-
ländische Verwaltungsrecht der Gegenwart, her-
ausgegeben von Reinhard Höhn, Berlin, 1940
- Sageser, A. Bower : The First Two Decades of the Pendleton Act,
Lincoln, 1935
- Sayre, W.S. : Political Neutrality, Public Management in
the New Democracy, herausgegeben von Morstein-
Marx, N.Y., 1940, Kapitel XIV
- Schattschneider, E. : Party Government, N.Y., 1942
- Spero, Sterling : Government as Employer, N.Y., 1948
- Starr, J.R. : The Hatch Act - An Interpretation, National
Municipal Review, Juli 1941, S. 418 ff
- White, Leonard D. : Introduction to the Study of Public Administra-
tion, rev.ed. 1939, 3.ed. 1949, N.Y.
- Wilmerding, Lucius : Government by Merit, N.Y., 1935
- Weber, Werner : Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompati-
bilitäten), Archiv des öffentlichen Rechts,
Neue Folge, Bd. 19, 1930, S. 161 ff
- Zink, Harold : Government and Politics in the United States,
N.Y., 1947
- : Government of Cities in the United States,
N.Y., 1948
- Annual Reports United States Civil Service Commission
Bericht über Deutschland des amerikanischen Hochkommissars für
Deutschland vom 21. September 1949 bis 31. Juli 1952
(Abschlußbericht)
- Congressional Records
Code of Federal Regulations (CFR)
United States Code, Annotated (USCA)
Employee Relations in the Public Service, publ. by the Civil
Service Assembly of the US and Canada, Chicago, 1948

Hatch Act Decisions of the United States Civil Service Commission

Civil Service Commission Form 1982 vom Mai 1948
" " " " 1236 vom Januar 1944
" " " " 3726 vom Juni 1942
" " " Pamphlet 20 vom Juli 1951

40. Opinion of the Attorney General No. 2 vom 8. Januar 1941

Senate Report No. 221 76th Congress, 1st session
Senate Document No. 105 " " " "
Senate Report No. 1236 " " 3rd "
Senate Document No. 135 " " 2nd "
House of Representatives Document No. 630, 81st Cong., 2nd session
Senate Report No. 2048, 81st Congress, 2nd session

Ferner die im Text näher angeführten Entscheidungen amerikanischer Bundes- und Einzelstaatsgerichte aus folgenden Entscheidungssammlungen :

United States Supreme Court Reports	US
Lawyers' Edition	L ed
Federal Reporter	F
North Eastern Reporter	NE
Atlantic Reporter	Atl.
Virginia Reports	Va

§ 1. E i n l e i t u n g.

Das Jahr 1945 sah das deutsche Volk in einem Zustand äußeren Unglücks und innerer Ratlosigkeit. Die bestehende staatliche Ordnung war zusammengebrochen. Bei der langsam einsetzenden Neugestaltung unseres Gemeinschaftslebens in den folgenden Jahren wurde die Erschütterung der überlieferten Werte allenthalben deutlich. Die bisherigen Einrichtungen und Formen unseres staatlichen und gesellschaftlichen Lebens erschienen plötzlich fragwürdig. Überall regte sich die Suche nach dem Neuen, nachdem sich das Alte so offensichtlich nicht bewährt zu haben schien.

Unter den Institutionen, denen man mit besonderem Argwohn begegnete, nahm das deutsche Berufsbeamtentum einen hervorragenden Platz ein, waren doch die Beamten die ausführenden Organe einer als verbrecherisch entlarvten Regierung gewesen. Viele von ihnen hatten in ihrem Leben nacheinander dem Kaiser, der Republik und Hitler gedient. Man erblickte darin nur einen weiteren Anlaß zum Mißtrauen, ohne sich die Frage vorzulegen, ob es für das deutsche Volk besser gewesen wäre, wenn sich die staatliche Verwaltung von 1933 an in den Händen willfähriger Parteifunktionäre befunden hätte.

Auch die geschichtliche Herkunft des deutschen Berufsbeamtentums mußte es in den Augen vieler verdächtig erscheinen lassen. Es war in der Monarchie geprägt worden und hatte seine Eigenart weder während der Weimarer Republik, noch während des Dritten Reiches wesentlich verändert. In Abwandlung eines vielzitierten Satzes von Otto Mayer¹⁾ konnte man fast sagen: "Verfassungsrecht vergeht, Beamtenrecht besteht."

Es ist daher nicht verwunderlich, daß das deutsche Berufsbeamtentum in seiner überkommenen Form vielfach als ein Überrest aus einer vergangenen, herrschaftlichen Epoche betrachtet wurde, der nicht mehr in die neue Zeit paßte. Aus einer scharfen Kritik wuchs die Forderung nach einer Reform im Sinne der "Demokratisierung des Beamtenwesens". Die Besatzungsmächte unterstützten diese Bestrebungen, ohne allerdings unter der "Demokratisierung" immer das gleiche zu verstehen.

1) "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht".
Verwaltungsrecht, 3. Aufl. I. Bd. Vorwort.

In den Westzonen bemühten sich besonders die "amerikanischen Behörden in Deutschland nachdrücklich darum," "eine Reform des deutschen Beamtenwesens herbeizuführen."¹⁾ Den Höhepunkt dieser Bemühungen bildete der Erlaß des Gesetzes Nr. 15 der amerikanischen und der britischen Militärregierung in Deutschland vom 15. März 1949 zur Reform des bizonalen Beamtenwesens.²⁾

Dieses Gesetz wich wesentlich von dem traditionellen deutschen Beamtenrecht ab. Unter anderem regelte es in den §§ 26f das Verhältnis des Beamten zur Politik neu. § 26 führte die in dieser Form in Deutschland bisher unbekannte Inkompatibilität von Amt und Mitgliedschaft in einer gesetzgebenden Körperschaft, sowie ein allgemeines Verbot der öffentlichen politischen Betätigung für Beamte ein. Die Bestimmung lautet:

"Ein Beamter darf sich nicht als Kandidat für die Wahl zu einem öffentlichen Amt aufstellen lassen und darf nicht durch politische Tätigkeit eine Partei oder ein politisches Programm öffentlich unterstützen. Der Beamte muß sein Amt niederlegen, bevor er die Aufstellung als Kandidat zur Wahl in eine gesetzgebende Körperschaft annimmt."

Das Gesetz Nr. 15 sollte nach dem Willen der Alliierten Hochkommission bis zum Erlaß eines "befriedigenden Beamtengesetzes für die Bundesrepublik bindend" sein.³⁾ Im Petersberg-Protokoll vom 22. November 1949 vereinbarten die Vertragschließenden, daß die Bundesregierung bemüht sein solle, "den Aufbau der Regierung freiheitlich zu gestalten und autoritäre Methoden auszuschalten."³⁾ Die Alliierte Hochkommission übermittelte später der Bundesregierung sechs Grundsätze, die sie für die Erfüllung dieser im Petersberg-Abkommen getroffenen Vereinbarung als wesentlich ansah. Grundsatz 3 lautet:

"Eine im Staatsdienst stehende Person darf sich nicht derart politisch betätigen, daß sie vor der breiten Öffentlichkeit als ein aktiver Förderer einer bestimmten Partei oder eines politischen Programms erscheint. Zwecks Trennung der legislativen und exekutiven Gewalt muß ein Kandidat für eine gesetzgebende Körperschaft unverzüglich nach der Benennung für die Wahl sein Amt niederlegen."⁴⁾

1) Abschlußbericht des amerikanischen Hochkommissars für Deutschland vom 31. Juli 1952, S. 200

2) abgedruckt in Beilage 3 zum Hess. GVBl. vom 29.3.49, S. 17ff

3) Abschlußbericht S. 201

4) Abschlußbericht S. 201 f

Eine diesem Grundsatz entsprechende Vorschrift wurde in die 1. Durchführungsverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 17. Juni 1950¹⁾ unter I. 4. zu § 3 Nr. 1 BPG, § 3 DBG aufgenommen. Dort heißt es:

"I. Der Beamte hat bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung als Diener der Gesamtheit und aus der Rücksichtnahme auf die Pflichten seines Amtes ergeben. Er darf daher in der Öffentlichkeit nicht als Anhänger einer bestimmten politischen Partei oder eines bestimmten politischen Programms hervortreten."

In der Diskussion über das nach Artikel 33 Absatz 5 des Bonner Grundgesetzes neuzuschaffende Beamtenrecht nahm die künftige Stellung des Beamten im demokratischen Staat und sein Verhältnis zur Politik einen breiten Raum ein.²⁾ Der Entwurf eines Bundesbeamtengesetzes enthielt, wie bereits die 1. Durchführungsverordnung zum Bundespersonalgesetz, ein den Grundsätzen der Alliierten Hochkommission entsprechendes Verbot der öffentlichen politischen Betätigung der Beamten. Diese Bestimmung stand bald im Mittelpunkt einer lebhaften Auseinandersetzung. Von allen Seiten erhoben sich Proteste. So sprachen sich nach einer Radiomeldung von Rias Berlin vom 2. August 1951 die Innenminister der Länder gegen ein derartiges Verbot der politischen Betätigung für die Beamten aus. Ebenso ablehnend war die Haltung des Bundesrates. Der Deutsche Gewerkschaftsbund nahm nach einer über den Nordwestdeutschen Rundfunk verbreiteten Meldung dagegen Stellung. Selbst der Deutsche Beamtenbund sah in einer solchen Vorschrift einen Eingriff in die Bürgerrechte der Beamten.

Im Februar 1952 entschloß sich die Alliierte Hochkommission, in Anbetracht der bevorstehenden Unterzeichnung des Deutschlandvertrages von weiteren Maßnahmen zur Durchsetzung der Reform des deutschen Beamtenwesens abzusehen.³⁾ Das schließlich am 14. Juli 1953 verabschiedete Bundesbeamtengesetz⁴⁾ enthält in § 53 lediglich den Satz:

"Der Beamte hat bei der politischen Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben."

1) BGBl. S. 274

2) vgl. u.a. Köttgen in DÖV 53, S. 321 ff; Fischbach in DÖV 51, S. 453 ff; Forsthoff ebenda, S. 460 ff; Heyland, Berufsbeamtentum, S. 66 ff, S. 81 ff.

3) Abschlußbericht S. 202

4) BGBl. I, S. 551

Der Beamte ist daher in Deutschland auch künftighin grundsätzlich nicht von der öffentlichen Teilnahme am politischen Leben ausgeschlossen. Er muß allerdings aus seinem Amt ausscheiden, wenn er die Wahl zum Abgeordneten des Bundestages annimmt, § 57 BBG. Dagegen ist ein Mandat in einem Landtag mit der Stellung als Bundesbeamter vereinbar.

Ein Beobachter der geschilderten Entwicklung fragt sich, was die amerikanische Militärregierung dazu veranlaßt hat, auf der völligen Trennung von Politik und öffentlichem Dienst im künftigen deutschen Staat zu bestehen. Der Gedanke liegt nahe, daß diese Haltung von Erfahrungen im eigenen Lande beeinflußt worden ist, und daß man der Bundesrepublik in der gutgemeinten Absicht, der jungen deutschen Demokratie auf die Beine zu helfen, die amerikanische Lösung des Problems aufzwingen wollte. Bei derartigen Versuchen wird leider allzu oft übersehen, daß die Verhältnisse in den einzelnen Ländern zu verschieden sind, als daß man einfach eine bestimmte Regelung von einem Staat auf den anderen übertragen könnte. Tut man es dennoch, so wirkt sich die Regelung zur Überraschung der Beteiligten bei formaler Gleichheit der Bestimmungen in der politischen Praxis meist ganz anders als in ihrem Ursprungsland aus.

Der Bundestag ist den Wünschen der amerikanischen Besatzungsmacht nicht gefolgt. Hat er dabei im Ergebnis eine sachlich richtige Entscheidung getroffen, oder wäre ein allgemeines Verbot der politischen Betätigung für Beamte, wie es das Militärregierungsgesetz Nr. 15 vorsah, notwendig oder wenigstens wünschenswert gewesen ?

Wer sich diese Frage vorlegt, wird sich dafür interessieren, wie die Entwicklung des Verhältnisses von Politik und öffentlichem Dienst in den Vereinigten Staaten von Amerika verlaufen ist, zu welchen Lösungen man dort bei der Abgrenzung der beiden Bereiche gekommen ist und welche Lehren wir daraus für unseren Staat ziehen können. Die amerikanische Entwicklung bis zum heutigen Tage zu schildern und kritisch zu würdigen, ist die Aufgabe der vorliegenden Arbeit. Sie wird sich zunächst mit der Politisierung der amerikanischen Verwaltung durch das sogenannte Spoils system (Beutesystem) befassen (1. Teil) und später mit der als Reaktionserscheinung einsetzenden Entpolitisierung, die bis auf den heutigen Tag noch nicht vollständig abgeschlossen ist. In dieser letzteren Entwicklungsphase lassen sich zwei Richtungen unterscheiden: Einmal die Abschirmung des öffentlichen Dienstes gegen

den übermächtigen Einfluß der Berufspolitiker durch eine gesetzliche Regelung der Voraussetzungen von Ernennung, Beförderung und Entlassung. Es handelt sich um die langsame Ersetzung des Spoils system durch das Merit system (Verdienstsystem) (2. Teil). Daneben laufen die Bestrebungen, die das Problem von der anderen Seite angehen, nämlich die Beamten von der Politik fernzuhalten suchen. Hierzu rechnet in erster Linie das Verbot der aktiven politischen Betätigung der Beamten (3. Teil). Auf die Behandlung dieses Teils der Arbeit ist besonderes Gewicht gelegt worden, da die Frage des Verbots der politischen Betätigung bei der Neugestaltung des Beamtenrechts in der Bundesrepublik Deutschland, wie oben gezeigt, Gegenstand einer besonders lebhaften Auseinandersetzung gewesen ist. Sie verdient eine nähere Untersuchung, da sie über den Bereich der persönlich von einem eventuellen Verbot betroffenen zahlreichen Beamten hinaus für die Gestaltung des politischen Lebens und den Charakter der Verwaltung eines Staates von großer Bedeutung ist.

An dieser Stelle sei noch vermerkt, daß das Wort "Beamter" in dieser Arbeit nicht im technischen Sinn des deutschen Beamtenrechts gebraucht wird. In den Vereinigten Staaten kennt man keine Unterscheidung, die der deutschen Einteilung in Beamte, Angestellte und Arbeiter entspricht. Unter "Beamten" werden daher im folgenden im weitesten Sinne alle im Staatsdienst stehenden Personen verstanden, was im Deutschen etwa dem Begriff des "Angehörigen des öffentlichen Dienstes" entspricht.

E r s t e r T e i l .

Die Politisierung des öffentlichen Dienstes durch das Spoils system.¹⁾

§ 2. Die Entwicklung des Spoils system

Die Geschichte des amerikanischen Beamtentums ist gekennzeichnet durch das Aufkommen, die Herrschaft und das langsame Abklingen des spoils system, jenes Systems, in dem die Staatsämter als Beute der siegreichen Partei angesehen und folglich von ihr ausschließlich nach politischen Gesichtspunkten zur Belohnung für geleistete Dienste mit Parteifreunden besetzt werden. Die Geschichte dieses Systems ist gleichzeitig die Geschichte der Politisierung des amerikanischen Beamtentums und seiner in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts als Gegenbewegung einsetzenden Neutralisierung.

Der Keim des Beutesystems liegt bereits in der Regelung des Ernennungsrechtes durch die amerikanische Bundesverfassung des Jahres 1787. Diese legt in Artikel II, Abschnitt 2, Absatz 2 das Recht des Vorschlags und der Ernennung von Diplomaten, Richtern und allen anderen Amtsträgern der Vereinigten Staaten, soweit ihre Bestallung nicht durch die Verfassung anderweitig geregelt ist, in die Hände des Präsidenten. Die Ernennungen erfolgen auf den Rat und mit Zustimmung des Senats ("by and with the advice and consent of the Senate"). Es ist ferner vorgesehen, daß der Kongreß, wenn er es für angemessen erachtet, die Ernennung von Beamten niedrigeren Ranges durch Gesetz dem Präsidenten allein, den Gerichtshöfen oder den Leitern der ein-

¹⁾ Die zur Geschichte des Spoils system von mir hauptsächlich verwendeten Quellen sind:

- 1) Das auf diesem Gebiet grundlegende Werk von C.R.Fish :
"The Civil Service and the Patronage"
- 2) Merriam und Gosnell : "The American Party System"
- 3) Beard und Beard : "A Basic History of the US"
- 4) Finer : "The Theory and Practice of Modern Government"
- 5) Ferner die entsprechenden Kapitel in einer Reihe von weiteren Büchern, unter denen White "Introduction", Ogg und Ray "Introduction", McKean "Party and Pressure Politics", Key "Politics, Parties and Pressure Groups", sowie die Schrift von Morstein-Marx im Verwaltungsarchiv, Bd. 38 (1933) als die wichtigsten zu nennen sind.

zelnen Verwaltungszweige (heads of departments) überlassen kann. Die Ernennung von Beamten erfolgt daher nach der Verfassung auf Grund der ungebundenen Entscheidung politischer Organe, nämlich in erster Linie des Präsidenten als des Leiters der Exekutivgewalt. Aus dieser Regelung sollte sich später das spoils system entwickeln. Die Väter der amerikanischen Bundesverfassung waren sich zwar der Gefahr eines Mißbrauchs des Beamtenernennungsrechts bewußt, da sie die Günstlingswirtschaft der britischen Gouverneure noch in guter Erinnerung hatten. Sie glaubten aber, ein solcher Mißbrauch sei ein besonderes Kennzeichen der Monarchie. Die Möglichkeiten, die sich dem gleichen Übel in einem demokratischen Staatswesen boten, sahen sie nicht in vollem Umfang voraus.

Immerhin tauchten gewisse Bedenken auf, ob man dem Präsidenten das Ernennungsrecht unbeschränkt anvertrauen könne. Es wurde daher der Vorschlag gemacht, einen Rat zu bilden, dessen Aufgabe es sein sollte, dem Präsidenten bei der Auswahl der zu ernennenden Personen behilflich zu sein und seine Machtbefugnisse auf diesem Gebiet zu begrenzen. Diese Funktionen übertrug man schließlich dem Senat, dessen "Rat und Zustimmung" bei den Ernennungen mitwirken sollte. An die Möglichkeit, die Ernennung der Beamten einem unabhängigen, politisch neutralen Personalamt anzuvertrauen, hat man verständlicherweise ebensowenig gedacht, wie daran, objektive Maßstäbe für die Ernennungen in Form von Prüfungen oder dergleichen einzuführen. Es fehlte zur damaligen Zeit an jeglichen Vorbildern hierfür. In den Monarchien war es üblich, daß der Monarch die Beamten ernannte. Wer anders als der Präsident sollte in einer Republik das Ernennungsrecht besitzen? Der Gedanke, auch die Gerichte bei den Ernennungen heranzuziehen, hat in der Verfassung seinen Niederschlag gefunden, konnte aber naturgemäß keine praktische Bedeutung erlangen, da diese Tätigkeit ganz außerhalb der sonstigen richterlichen Aufgaben liegt.

Wie haben nun die Präsidenten von dem ihnen anvertrauten Recht Gebrauch gemacht? Ohne Zweifel ließ sich Washington bei seinen Ernennungen in erster Linie von der geistigen und charakterlichen Eignung des Bewerbers, das betreffende Amt auszufüllen, leiten. Er legte Wert darauf, Männer in der Bundesverwaltung zu beschäftigen, die das Ansehen ihrer Mitbürger genossen. Als besondere Empfehlung galt es dabei, wenn der Bewerber zuvor ein Wahlamt in seiner Heimatgemeinde innegehabt hatte. Washington achtete ferner darauf, daß alle Gebietsteile

der Union gleichmäßig berücksichtigt wurden, damit sich kein Staat benachteiligt fühlte. Jede Vetternwirtschaft lehnte er ebenso ab, wie die Vergabe der Ämter aus dem Gesichtspunkt der Mildtätigkeit, etwa an Soldaten des Revolutionskrieges. In politischer Hinsicht stellte er allerdings eine Bedingung: Die Beamten sollten keine Gegner der neugeschaffenen Bundesregierung sein. Die Union war eben gegründet worden und hatte sich noch zu bewähren. Washington, der selbst lebhaften Anteil an der Schaffung der Verfassung hatte, fühlte sich für das Gelingen des Werkes verantwortlich und wollte es in keiner Weise gefährden. In einem Brief aus dem Jahre 1795 schrieb er: "Solange ich die Ehre habe, die Regierungsgeschäfte zu führen, werde ich nicht Männer in irgendein einflußreiches Amt bringen, von denen ich weiß, daß ihre politischen Grundsätze den von der Bundesregierung verfolgten Maßnahmen feindlich sind; denn dies wäre nach meiner Auffassung eine Art politischen Selbstmords."¹⁾ Jedoch hat Washington diesen Grundsatz nicht immer konsequent durchgeführt, sondern auch einige hartnäckige Antiföderalisten ernannt. Man kann daher mit Recht sagen, daß Washington die Bundesverwaltung auf der Grundlage eines Verdienstsystems (merit system) aufzubauen versucht hat.²⁾ Er hat Entlassungen nur wegen fachlicher oder charakterlicher Ungeeignetheit vorgenommen. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß er keine Beamten von einem Vorgänger zu übernehmen hatte, sondern alle Ämter selbst besetzen konnte. Erleichtert wurde ihm seine Aufgabe ferner dadurch, daß sich die Parteien zu seiner Zeit noch nicht voll herausgebildet hatten. Morstein-Marx³⁾ weist auf die Gefahr hin, die bereits in der Ernennung der Beamten auf der Grundlage eines persönlichen Regimes lag, und macht Washington in diesem Zusammenhang den Vorwurf, er habe die Gelegenheit zur Festlegung bestimmter Richtlinien für die Besetzung öffentlicher Ämter ungenutzt verstreichen lassen. Es muß aber ernstlich bezweifelt werden, ob sich die Nachfolger Washingtons an derartige Richtlinien mehr gehalten hätten, als an das gute Vorbild, das er ihnen sicherlich gegeben hat. Eine andere Grundlage als das persönliche Urteilsvermögen des Ernennenden, etwa objektive Prüfungsverfahren, lagen damals außerhalb des Bereichs jeglicher Diskussion. Derartige Vorschläge tauchten erst fünfzig Jahre später zum erstenmal auf.

1) Aus Wash. "Writings" (Ford ed.) XII, 107, zitiert bei Fish a.a.o. S. 13 f

2) White a.a.o. (39) S. 278

3) in Verwaltungsarchiv a.a.o. S. 87

Der Nachfolger Washingtons, John Adams, konnte im Jahre 1797 einen guten Verwaltungsdienst übernehmen und brauchte nur einige Ernennungen vorzunehmen. Im Ganzen änderte sich wenig. Die Verwaltung der Föderalisten zeichnete sich gegenüber den späteren durch außergewöhnliche Anständigkeit und Sauberkeit der Amtsführung aus.

Die Lage Jeffersons bei seiner Wahl im Jahre 1801 unterschied sich in mehrfacher Hinsicht von der Washingtons bei seinem Amtsantritt zwölf Jahre vorher. Inzwischen hatten sich nämlich zwei Parteien herausgebildet, die einen heftigen Wahlkampf miteinander geführt hatten. Neben den Föderalisten hatten sich mehr und mehr Männer in einer Oppositionspartei der Antiföderalisten oder Republikaner zusammengefunden. Auch war Jefferson nicht in der glücklichen Lage, einen Verwaltungsdienst mit Männern seines Vertrauens neu schaffen zu können, sondern fand nahezu alle Ämter mit seinen politischen Gegnern besetzt vor. Dieser Zustand konnte vom Präsidenten auf die Dauer nicht geduldet werden. Als Chef der Exekutive war er bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf ein zur Zusammenarbeit bereites Beamtentum angewiesen, wenn er dem Willen seiner Partei, die die Mehrheit der Wähler repräsentierte, Geltung verschaffen wollte. So mußte es notwendig zu Entlassungen kommen. Diese hatten auch dadurch eine gewisse moralische Berechtigung bekommen, daß Adams in allerletzter Stunde seiner Amtszeit durch die sogenannten "Mitternachtsernennungen"¹⁾ rein politischen Charakters versucht hatte, seiner Partei die Kontrolle der Verwaltung auch während der folgenden Jahre bis zur nächsten Präsidentenwahl zu sichern. Unter anderem hatte er 24 Richterstellen neu geschaffen und deren feste Amtszeit ausgerechnet auf fünf Jahre bestimmt ! Die Empörung Jeffersons darüber ist verständlich. Adams trifft daher ein guter Teil der Verantwortung für die bald einsetzenden Entlassungen. Jefferson ging bei der Umbesetzung der Ämter sehr vorsichtig und behutsam vor, um keine Gegnerschaft in der Bevölkerung zu erwecken. Er versuchte seiner Partei Gerechtigkeit zu verschaffen, ohne die Opposition unnötig zu erbittern. Nach Möglichkeit begründete er die Entlassungen in irgendeiner unpolitischen Form, zum Beispiel mit Untüchtigkeit oder Unzuverlässigkeit des betreffenden Beamten. Gegen die Vorwürfe, die von Seiten der Föderalisten gegen seine Personalpolitik erhoben

1) Fish a.a.O.S.31

wurden, verteidigte er sich in geschickter Weise, indem er für eine angemessene Verteilung der Ämter zwischen der Regierungspartei und der Opposition eintrat (due participation of offices). Am besten kommt seine Ansicht in einer Erwiderung vom 12. Juli 1801 auf ein Schreiben von Kaufleuten aus New Haven zum Ausdruck, in dem diese gegen die Entlassung eines verdienten Beamten protestiert hatten. Es heißt dort unter anderem: "Wenn eine angemessene Verteilung der Ämter rechtens ist, wie können dann freie Stellen beschafft werden ? Durch Tod werden wenige frei, durch Rücktritt gar keine. Gibt es einen anderen Weg, als Entlassungen vorzunehmen ? Dies ist ein unangenehmes Amt, aber es ist mir zur Pflicht gemacht und ich erfülle es demgemäß." "Es wäre für mich eine große Erleichterung gewesen, hätte ich einen bescheidenen Anteil der Ämter in den Händen der (jetzigen) Mehrheitspartei vorgefunden. Ich hätte es dann gern der Zeit und dem Zufall überlassen, diesen Anteil auf ein gerechtes Ausmaß zu vergrößern. Aber ihr völliger Ausschluß verlangt eine alsbaldige Berichtigung. Diese Berichtigung werde ich vornehmen. Nachdem dies geschehen ist, werde ich mit Freuden zu dem Zustand zurückkehren, in dem die einzigen Fragen hinsichtlich eines Kandidaten sein werden: Ist er ehrenhaft ? Ist er befähigt ? Ist er der Verfassung treu ergeben ?"¹⁾

Das Ausmaß der Entlassungen war beträchtlich. Nach Jeffersons eigenen Angaben in einem Brief vom Juli 1803 waren zu dieser Zeit von 316 leitenden Beamten in seinem Ernennungsbereich nur noch 130 Föderalisten. Die übrigen 186 waren durch Entlassungen oder aus sonstigen Gründen ausgeschieden. Fish²⁾ gibt die Zahl der eigentlichen Entlassungen mit 109 bei einer Gesamtzahl von 433 durch den Präsidenten zu ernennenden Beamten an. Es handelte sich meist um die bestbezahlten und einflußreichsten Ämter, die neu besetzt wurden. Auch nahmen die leitenden Beamten ihrerseits bei den ihnen unterstellten Personen Entlassungen ähnlichen Umfangs vor. Nach 1803 ließen die Entlassungen nach. Leider kann man jedoch nicht sagen, daß Jefferson seiner "doctrine of due participation" treu blieb. Da er auch in den folgenden Jahren keine Föderalisten, sondern nur Republikaner ernannte, ist anzunehmen, daß die Verwaltung 1806 bereits genau so republikanisch war, wie sie bei seinem Amtsantritt föderalistisch gewesen war.

1) Jefferson, Writings (Wash.ed.) iv.402-405, zitiert bei Fish
a.a.O. S. 36

2) a.a.O. S. 42

Trotzdem pflegt man in Jefferson noch nicht den eigentlichen Begründer des spoils system zu sehen. Die Neubesetzung der Ämter durch ihn erfolgte mit Takt und Rücksichtnahme im Laufe eines längeren Zeitraums. Verdienst und Tüchtigkeit spielten neben politischen Gesichtspunkten eine wesentliche Rolle. Der Charakter der Beamtenschaft hatte sich gegenüber Washingtons Zeit wenig verändert, zumal sie sich aus den gleichen gesellschaftlichen Kreisen zusammensetzte wie früher.

In den Amtszeiten der folgenden Präsidenten spielte der Ämterwechsel keine entscheidende Rolle, da die Mehrheit bei den Republikanern blieb, und die Föderalisten langsam von der politischen Bühne verschwanden. Die Präsidenten fanden daher jeweils eine Beamtenschaft vor, die im Einklang mit ihren politischen Auffassungen stand und waren nicht zu Entlassungen größeren Ausmaßes genötigt. Während dieser Zeit entwickelte sich jedoch das spoils system in den Einzelstaaten, und zwar besonders in Massachusetts, Pennsylvania und New York. Dieses System mußte früher oder später auch auf der nationalen Ebene voll zum Durchbruch gelangen. Es ist eigentlich verwunderlich, daß dies erst im Jahre 1828 mit der Wahl Andrew Jacksons zum Präsidenten geschah.

Der Sieg des hemmungslosen spoils system über das merit system Washingtons und die gemäßigten Anschauungen Jeffersons und seiner Nachfolger steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der fortschreitenden Demokratisierung der Vereinigten Staaten. Zur Zeit Washingtons war das Wort "Demokratie" für die herrschende Klasse gleichbedeutend mit "Aufruhr des gemeinen Pöbels". Erst nach der französischen Revolution fand es langsam Eingang in die Sprache der Politiker, obwohl zunächst nur der radikalen. Weder Jefferson noch seine Nachfolger bezeichneten sich als Demokraten. Dagegen nahmen mehr und mehr die lokalen Parteiführer die demokratische Bezeichnung an. Die ursprünglich bestehenden Eigentumsvoraussetzungen für das Wahlrecht und die Innehabung öffentlicher Ämter wurden nach und nach in den einzelnen Staaten abgeschafft. Die ärmeren Bevölkerungskreise fingen an, aktiven Anteil an der Politik zu nehmen. Das änderte natürlich auch die Methoden, mit denen ein erfolgreicher Politiker arbeiten mußte. Die ersten Präsidenten hatten keine Ansprachen an das Volk gehalten. Sie hatten lediglich Briefe geschrieben, mit Freunden verhandelt und in ähnlicher Weise um die Unterstützung ihrer Kandidatur geworben. Die aristokratische Zeit der "Virginia Dynastie" schwand aber mit Monroe,

dem letzten Angehörigen der Revolutionsgeneration im Weißen Haus dahin. Es brach eine Ära scharfer Parteikämpfe aus. Neue Persönlichkeiten der jüngeren Generation mit anderer sozialer Herkunft wandten sich an die jetzt wahlberechtigt gewordenen unteren Schichten der Bevölkerung. Dank der verbesserten Reisemöglichkeiten konnten sie von Ort zu Ort fahren. Sie hielten überall Ansprachen, diskutierten auf öffentlichen Plätzen mit ihren Gegnern, veranstalteten politische Aufmärsche unter Absingen von Kampfliedern, gaben Festessen und dergleichen. Die "Demokraten" hatten natürlich an der Regierung und der "Bürokratie" alten Stils allerhand auszusetzen. Nicht zu Unrecht warfen sie letzterer vor, sie sei "aristokratisch" und sehe die öffentlichen Ämter als erbliches Eigentum an. Es hatte sich nämlich stellenweise der Brauch herausgebildet, daß die höheren und einträglichen Ämter nur an Angehörige einiger weniger, alt eingesessener und reicher Familien vergeben wurden und häufig vom Vater auf den Sohn übergingen. Hierüber war ein wachsender Unwille bei der Bevölkerung entstanden. Es tauchten die populären Schlagworte "short term" und "rotation in office" auf. Der Grundsatz der "rotation in office" ist schon in den ersten Kolonistengemeinden zu finden. Er wurde dort aber nur auf Wahlämter bezogen und beruhte auf dem Gedanken, daß diese damals nicht bezahlten Ehrenämter eine Bürde seien, die jeder befähigte Bürger abwechselnd einmal tragen solle. Außerdem diene der Wechsel im Amt der staatsbürgerlichen Erziehung und verhindere eine gefährliche Vereinigung von zuviel Macht in der Hand Einzelner. Die Lehre der "rotation in office" wurde jetzt aus dieser Begrenzung herausgelöst und als demokratisches Schlagwort in ungerechtfertigter Weise verallgemeinert. Man übertrug den Gedanken, nachdem die Ämter längst aufgehört hatten, eine unbezahlte, ehrenamtliche Bürde zu sein, schematisch auf die völlig anderen Verhältnisse eines größeren staatlichen Gebildes. Das konnte nicht ohne schädliche Folgen für die Bundesverwaltung bleiben.

Bei den Wahlen im Jahre 1828 setzte die Flut der neuen Volkspartei (people's party) ein. Ihr Führer war Andrew Jackson, der "Sohn der Scholle" (son of the soil), der "Mann des Volkes". Seine Partei, die sich 1832 offiziell die Bezeichnung "Demokratische Partei" zulegte, gewann jede Wahl zwischen 1828 und 1856 mit Ausnahme der beiden von 1840 und 1848. Sofort nach Bekanntwerden des Wahlsieges füllten sich die Straßen Washingtons mit ämterhungrigen Politikern, die beim

Präsidenten persönlich ihre Bittschriften anzubringen suchten. Es waren nicht mehr die gutgekleideten Herren aus vornehmer Familie, die zur Zeit des alten Regimes im Weißen Haus ein und aus gegangen waren, sondern Farmer aus dem Westen, Redakteure kleiner Lokalblätter und Abenteurer. Die Demonstration dieser Leute machte Jackson, wie später vielen seiner Nachfolger, klar, daß er ihren Wünschen nachgeben mußte, wenn er ihr Parteiführer bleiben wollte. Da ihm außerdem der Unwille des Volkes gegen die "unamerikanische Bürokratie" bekannt war, griff er den Gedanken der "rotation in office" zur Rechtfertigung von in dieser Form bis dahin unbekannten Massenentlassungen von Beamten auf. Er vertrat den Standpunkt, die Pflichten der Beamten seien so einfach und klar, daß jeder intelligente Mann sich innerhalb kürzester Frist einarbeiten und die anfallenden Aufgaben erledigen könne. Unter einer längeren Amtszeit litte nur die Volksverbundenheit der Beamten. Sie fingen an, ihre Ämter als Eigentum zu betrachten und mehr im eigenen als im Interesse des Volkes, dem sie dienen sollten, zu handeln. Da weder ein Anspruch auf Ernennung, noch auf Innehabung eines Amtes bestehe, geschehe auch den Entlassenen kein Unrecht. Sie hätten die gleiche Gelegenheit, sich anderweit ihren Lebensunterhalt zu verdienen, wie jeder andere Bürger, der nie ein Amt besessen habe.

Weit weniger theoretisch als diese Ausführungen Jacksons war der Ruf seiner Anhänger : "Turn the rascals out and give the jobs to our boys!"¹⁾ Ganz unverblümt wurde das Recht des Siegers auf die Besetzung der Ämter verkündet. Der bekannte Ausspruch des Senators William L. Marcy von New York aus dem Jahre 1832: "To the victors belong the spoils"²⁾ gab dem System dann den Namen, unter dem es in die amerikanische Geschichte eingegangen ist. Natürlich erweckte dieses System, das sich von nun an fest in der amerikanischen Politik einbürgerte und stellenweise bis auf den heutigen Tag lebendig ist, Proteste auf Seiten der jeweiligen Verlierer. Aber die radikale Personalpolitik ihrer Vorgänger zwang sie immer, selbst wenn ihre Proteste ehrlich gewesen waren, im Falle ihres eigenen Sieges umfangreiche Entlassungen vorzunehmen, da sie alle Ämter von ihren aktivsten politischen Gegnern besetzt vorfanden. Hinzu kam, daß auch sie nur Menschen waren, und der alte Grundsatz "Wie Du mir, so ich Dir" meist die Oberhand gewann. So entstand eine Kette

1) Beard, History, S. 214

2) Bryce a.a.O.S.126; Finer, 1 volume ed. (49) S.292; McKean a.a.O.S.307

ohne Ende. Als die Whigs die Wahlen von 1840 und 1848 gewannen, unterschied sich ihre Praxis trotz vorheriger Erklärungen ihrer Führer nicht viel von der der Demokraten. Es kam jetzt schon vielfach vor, daß Beamte freiwillig zurücktraten, um der als unvermeidlich erkannten Entlassung zu entgehen.

Als die neugegründete "Republikanische Partei" unter Abraham Lincoln im Jahre 1861 den Sieg errang, erfolgte eine beinahe vollständige Neubesetzung der Ämter, die alles bisher dagewesene in den Schatten stellte. Lincoln entließ bei 1639 Stellen in seinem Ernennungsbereich 1457 Beamte.¹⁾ Auf die Befähigung achtete er nur bei der Besetzung der allerhöchsten Ämter. Im übrigen benutzte er seine Ernennungsbefugnisse in äußerst geschickter Weise dazu, die noch junge, wenig organisierte Republikanische Partei in sich zu festigen und die widerstreitenden Interessengruppen zusammenzuhalten, indem er die einflußreichsten Männer dieser Gruppen mit guten Posten versah. So verpflichtete er sie sich zu Dank und sicherte sich gleichzeitig ihren Gehorsam, da er ohne weiteres in der Lage war, einem Abtrünnigen das einträgliche Amt im Wege der Entlassung wieder zu entziehen. Lincoln gebrauchte seine "patronage" wie kein Präsident vor ihm als Waffe, um seine Stellung als Führer seiner Partei zu sichern. Hätte er dies nicht getan, wäre möglicherweise die für die siegreiche Beendigung des Bürgerkrieges so notwendige Einheit der Nordstaaten nicht gewahrt geblieben.

Man kann sagen, daß das spoils system in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts mit Lincoln seinen Höhepunkt erreicht hatte. Die Ämterjäger wollten nach Lincolns Wiederwahl den Grundsatz vom Wechsel im Amte in seiner letzten Konsequenz verwirklicht sehen. Wenn es sich dabei um einen vollkommenen Ausdruck alter demokratischer Überlieferung handelte, warum sollte dann nicht auch im Falle der Wiederwahl desselben Präsidenten nach Ablauf von vier Jahren eine völlige Neubesetzung der Ämter erfolgen? So füllten sich denn im Frühjahr 1865 wieder einmal die Straßen und Schenken Washingtons mit Tausenden, die auf dem Umweg über den Beamtensold aus dem Staatsäckel eine Entschädigung für ihre der Partei geleisteten Dienste verlangten. Jetzt zeigte sich, daß das Prinzip der "rotation in office" nur als Vorwand gedient hatte, um politisch oder persönlich un-

1) Fish a.a.O.S.170

liebsame Beamte aus dem Dienst zu entfernen, keinesfalls aber gleichermaßen auch auf die eigenen Parteifreunde angewendet werden sollte. Lincoln hatte keine Lust, sich noch einmal des mühseligen und teilweise auch recht undankbaren Geschäftes einer Neuverteilung der Ämter zu unterziehen. Er erließ daher eine Bekanntmachung, in der er grundsätzlich jede Stellenveränderung in der Verwaltung ablehnte.¹⁾

Wenn auch die alle vier Jahre stattfindende Präsidentenwahl in den folgenden Jahrzehnten weiterhin der große nationale Wettlauf um die Ämter blieb, so hatte doch der Glaube an die absolute Gültigkeit der "rotation" einen empfindlichen Stoß erhalten. Die Volkstümlichkeit dieses von den Politikern zu einem demokratischen Bekenntnis erhobenen Schlagwortes begann nachzulassen. Durch den ständig wachsenden Personalbestand des Bundesverwaltungsdienstes und die Übernahme neuer Aufgaben durch die Regierung wuchs zwar noch der Umfang und die Bedeutung des spoils system. Gleichzeitig wurden aber auch die Mißstände, die in seinem Gefolge aufgetreten waren, immer weiteren Bevölkerungskreisen bewußt. Gegenströmungen setzten ein. Es bildete sich die Civil Service Reform - Bewegung, die bis auf den heutigen Tag im Kampf gegen das fest in der amerikanischen politischen Tradition verwurzelte spoils system steht, zwar beträchtliche Erfolge, aber noch nicht den endgültigen Sieg in allen Teilen des Landes errungen hat.

Bevor wir auf diese Bewegung zu sprechen kommen, sollen die Ursachen und die Folgen des spoils system einer Betrachtung unterzogen werden.

§ 3. Die Ursachen des Spoils system

Eine Betrachtung der Entstehungsgeschichte und des Sieges des Spoils system wäre unvollständig, ohne eine Untersuchung seiner Ursachen, in denen der Schlüssel zum richtigen Verständnis dieser typisch amerikanischen Erscheinung liegt. Man hat sich darüber gestritten, welcher Präsident nun eigentlich für die Einführung des spoils system verantwortlich, wo der "Schuldige" zu suchen sei. Diese Fragestellung ist ziemlich müßig. Das spoils system ist nicht das Werk irgendeines Mannes oder einer Gruppe von Männern, ja nicht einmal das Werk einer bestimmten Partei. Es ist ganz einfach das natürliche Ergebnis des Zu-

1) Fish a.a.O.S.172

sammentreffens bestimmter geschichtlicher, politischer und gesellschaftlicher Bedingungen.¹⁾ Mit der Entwicklung dieser Bedingungen war auch die Entwicklung des Beutesystems unvermeidbar und sein voller Durchbruch nur eine Frage der Zeit. Die eigentliche Ursache seiner Einbürgerung war der Sieg der Demokratie in Amerika.²⁾ Es war gewissermaßen der Preis, den das amerikanische Volk zur damaligen Zeit für seine aktive Anteilnahme am politischen Geschehen und an der Regierung zu bezahlen hatte und anfangs auch gerne bezahlt hat, wie zum Beispiel die Wiederwahl Jacksons beweist.

Für ein Berufsbeamtentum im europäischen Sinne fehlte es in den USA von Anfang an an den dazu notwendigen Voraussetzungen. Das Beamtentum der modernen Verwaltungsstaaten Europas wuchs auf der Grundlage der konservativen Staatsauffassung, die den Staat mit einem Organismus vergleicht. Wie in einem Organismus ist nach dieser Auffassung in einem wohlgeordneten Staate nicht das Ganze um der Glieder willen, sondern sind die Glieder um des Ganzen willen da. Der Staat besitzt einen "überindividualistischen Eigenwert".³⁾ Sein Schicksal geht dem des Einzelnen vor. Die Verkörperung des so aufgefaßten Staates war der Monarch. Dieser sah sich zunächst als eine Art Eigentümer, später als ein Organ des Staates an, was am besten in den bekannten Worten Ludwigs XIV. "L'état c'est Moi" und denjenigen Friedrichs des Großen, daß der Fürst nur der erste Diener des Staates sei, zum Ausdruck kommt.⁴⁾ In der konservativen Staatsauffassung hatte der durch den Monarchen repräsentierte Staat die Funktion einer neutralen, sich über die politischen und wirtschaftlichen Tagesstreitigkeiten einzelner Gruppen des Volkes erhebenden Macht. War der König der erste Diener seines Staates, so bildete er den festen Mittelpunkt, um den sich die übrigen Staatsdiener, nämlich die Beamten scharen konnten.⁵⁾ Von seinem Glanz und seiner Autorität strahlte etwas auch auf sie herab, so daß der Staatsdienst gesellschaftliches Ansehen genoß.

In den Vereinigten Staaten fehlte es an dieser übergeordneten, neutralisierenden Macht eines Monarchen. Der Präsident konnte diese Rolle nicht übernehmen, da er zugleich der mehr oder weniger anerkannte Führer seiner Partei war. Er konnte auch nicht den ewigen Fortbestand

1) "Produced by a special set of conditions" Merriam -Gosnell
a.a.O.S. 207 2) Fish a.a.O.S. 156
3) Radbruch a.a.O.S. 16 4) Radbruch a.a.O.S. 25
5) Morstein-Marx in Verw.Arch. a.a.O. S.88

des Staates verkörpern, da er alle vier Jahre neu gewählt wurde. Der große Kult, den die Amerikaner mit ihrer Verfassung treiben, rührt zum Teil aus dem Bestreben her, einen solchen ruhenden Pol in ihr Staatsleben zu bringen, der ihm an sich fehlt. Sie bezeichnen bekanntlich ihre Verfassung als das nach der Bibel heiligste Schriftwerk und sehen es als das größte Privileg eines Menschen an, unter ihr leben zu dürfen. Aber eine tote Verfassungsurkunde konnte schwerlich jene stabilisierende Kraft ausüben, die im allgemeinen von einem Monarchen auszugehen pflegte. Der Weg, einen Monarchen zum Staatsoberhaupt zu machen, war in den USA nicht gangbar, da sie sich ja gerade aus der Auflehnung gegen eine Monarchie gebildet hatten. Das Mißtrauen gegen die Bevormundung durch eine starke Regierung war so allgemein verbreitet, daß sich zunächst ein Staatsbewußtsein, das dem organisierten staatlichen Verband die Rolle einer über den Individuen stehenden, neutralen Macht zuordnete, nicht bilden konnte. Der Staat bestand daher in der amerikanischen Auffassung lediglich aus einer Vielzahl von Einzelpersonen und Gruppen von Einzelpersonen, deren freie Entfaltung in persönlicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu sichern seine einzige Aufgabe war.

In einem solchen Staat konnte die Stetigkeit der Verwaltung nur jeweils solange gewahrt sein, als dieselben politischen Kräfte in der Regierung wirksam waren. Bei einem Wechsel der regierenden Partei oder der herrschenden Gruppe innerhalb einer Partei, mußte dieser Wechsel auch Veränderungen für den Verwaltungsdienst zur Folge haben. Soweit diese Veränderungen nur die höchsten, die Richtlinien der Politik bestimmenden Stellen erfaßten, waren sie durchaus berechtigt, um die notwendige Zusammenarbeit von Regierung und Verwaltung sicherzustellen. Die Mehrheitspartei mußte die Möglichkeit haben, die Politik in die Tat umzusetzen, für die sie im Wahlfeldzug eingetreten war und die die Zustimmung der Wählerschaft gefunden hatte. Daß die Neubesetzungen aber so gründlicher Natur waren und oft bis in die untersten, politisch völlig bedeutungslosen Ämter hinabreichten, liegt in dem Aufkommen der Demokratie und der damit in Zusammenhang stehenden Entwicklung des Parteiwesens in Amerika begründet.

Wenn das Volk eine wirksame Kontrolle und einen Einfluß auf die Regierung ausüben wollte, mußte es sich organisieren. Zur bloßen Abhaltung von Wahlen bedurfte es zwar noch nicht unbedingt einer ständigen Parteiorganisation. Aber es galt, nicht nur am Ende einer Regierungs- und

Legislaturperiode ein Urteil über das inzwischen Geschehene abzugeben, sondern auf das Geschehen selbst einen Einfluß auszuüben. Hierzu war eine ständige Kontrolle der Gesetzgebung und der Verwaltung erforderlich. Das politische Interesse der Massen mußte auch zwischen den Wahlen wach gehalten werden. Die großen politischen Tagesfragen bedurften der Formulierung. Sie mußten an das Volk herangetragen werden, damit es sich entscheiden konnte. Dies alles bedingte die Entstehung organisierter Parteien. Obwohl die Parteien in der Bundesverfassung nicht vorgesehen und mit keinem Wort erwähnt worden waren, übernahmen sie später unentbehrliche, gesetzmäßige Aufgaben im Rahmen der Verfassung. Die Erfüllung dieser Aufgaben und die Aufrechterhaltung ihrer Organisation erforderten den ständigen Einsatz von Geld und menschlicher Arbeitskraft in der verschiedensten Gestalt. Die Parteien mußten Mieten für Versammlungsräume, Reisespesen, die Kosten ihrer Propagandamaschine und vieles andere bezahlen, wenn ihnen nicht "unentgeltlich" Dienste zur Verfügung gestellt wurden. Da es den Parteien immer an Geld mangelte, waren sie weitgehend auf die "unbezahlt" geleistete Arbeit angewiesen. Wer sollte nun diese Dienste leisten? Die Parteiführer mußten nach demokratischer Überzeugung Männer des Volkes sein. Ein reicher Mann vornehmer Herkunft, der über die Mittel verfügt hätte, die Kosten seines politischen Apparates selbst zu tragen, hatte in der amerikanischen Demokratie seit Jacksons Zeiten geringe Aussicht, gewählt zu werden.¹⁾ Wenn die amerikanischen Politiker sich andererseits auf den Idealismus ihrer Anhänger verlassen hätten, wären sie in der Tat verlassen gewesen.²⁾ Die traditionellen amerikanischen Parteien beruhen bekanntlich nicht auf einer gemeinsamen Weltanschauung oder politischen Überzeugung, sondern sind auf Grund von geschichtlichen Zufälligkeiten die Vertreter bestimmter Gebietsteile oder Bevölkerungsgruppen. In ihren offiziellen Parteiprogrammen (party platforms) unterscheiden sie sich kaum voneinander. Bei den Anhängern dieser Parteien wird man schwerlich die gleiche Hingabe und Opferbereitschaft erwarten können, wie bei weltanschaulichen Bewegungen.³⁾ Es ist interessant, daß White⁴⁾ zum Beweise seiner These, daß die Parteien auch ohne Ämtervergebung (patronage) fortleben könnten, auf das Beispiel der Sozialistischen Partei in Milwaukee,

1) Sageser a.a.O. S. 9; Key, Pol., S. 355

2) Davies a.a.O., S. 18

3) Herring, Pol., S. 349

4) a.a.O. (39), S. 289

also einer auf eine gemeinsame Überzeugung aufgebauten Partei verweist. Im übrigen ist es ein offenes Geheimnis, daß sich die politische Tätigkeit in Amerika bezahlt machen muß, da sich sonst niemand dafür hergeben würde. Es mag vorkommen, daß ein politischer Führer allein durch die Anziehungskraft seiner Persönlichkeit seine Anhänger zum freiwilligen und uneigennütigen Dienst für die Sache veranlassen kann. Aber derartige große Führerpersönlichkeiten sind selten. Im Regelfall vermag nur das Versprechen sofortiger oder eventueller künftiger Vorteile den organisatorischen Zusammenhalt der amerikanischen Parteien zu sichern. Da zur Zeit eines Wahlkampfes sofortige Vorteile meist nicht zur Hand sind, überwiegt das Versprechen künftiger Belohnung im Falle des Sieges. Jeder, der für die Partei Arbeit leistet, geht also das Risiko ein, nur im Falle des Sieges belohnt zu werden. Dann hat er aber auch das Gefühl, einen Anspruch darauf zu besitzen. Die außerordentlich vielseitigen Möglichkeiten, die der siegreichen Partei zur Belohnung ihrer Anhänger zur Verfügung stehen, bezeichnet der Amerikaner als "spoils". Die hauptsächlichste, uns hier allein interessierende, ist die Vergebung der Ämter nach Rang und Verdienst innerhalb der Partei. Auf diese Weise müssen die Steuerzahler, ohne daß ihnen das allzu deutlich zum Bewußtsein kommt, die Parteiunkosten zum großen Teil tragen.¹⁾

Die Verteidiger der patronage weisen auf die notwendigen öffentlichen Funktionen hin, die die Parteien in einem demokratischen Staatswesen zu erfüllen haben, und halten den Reformern vor, daß sie ihnen auch keinen anderen, besseren Weg der Parteifinanzierung aufzeigen könnten. Denn die Öffentlichkeit in Amerika ist nicht bereit, die Bewilligung von Haushaltsmitteln offiziell zum Zwecke der Parteifinanzierung zuzulassen, ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, die sich einer gerechten Verteilung und der Verwaltung der Gelder entgegenstellen würden.²⁾ Die Finanzierung der Parteien durch die Geschäftswelt oder die organisierte Arbeiterschaft ist mindestens ebenso bedenklich, da sie die Gefahr einer Kontrolle der Parteien durch bestimmte Klassen der Bevölkerung in sich birgt. Man hat sich in neuester Zeit sogar veranlaßt gesehen, diese Art der Parteifinanzierung gesetzlichen Beschränkungen und Kontrollen zu unterwerfen.³⁾ Das patronage system erfüllt insoweit ein

1) Key, Pol., S. 335

2) vgl. McKean a.a.O., S. 311

3) Federal Corrupt Practices Act von 1925 und Sections 13, 21 der Hatch Act von 1939/40

wirkliches Bedürfnis. Und hierin liegt auch seine erstaunliche Stärke und Lebenskraft, die es bis auf den heutigen Tag in weiten Teilen der Union erhalten hat. Man ist heute sogar auf Seiten der Reformer vielfach bereit, dieses Bedürfnis anzuerkennen, und den Parteien ein begrenztes Maß an patronage zuzugestehen, damit sie weiterhin ihren Aufgaben im Dienste der Allgemeinheit gerecht werden können.¹⁾

Neben diesen Ursachen, die beinahe zwangsläufig das Beutesystem zur Folge haben mußten, spielte noch eine Reihe weiterer Umstände eine fördernde Rolle. So wäre die allgemeine Neigung der Machthaber zu nennen, ihre Macht zu mißbrauchen. Ein Geschäftsmann wird bei der Auswahl seiner Angestellten schon aus rein egoistischen Gründen darauf bedacht sein, nur die Fähigsten anzustellen. Die Folgen einer schlechten Personalpolitik würde er allzubald an seinem eigenen Geldbeutel merken. Im öffentlichen Dienst dagegen sind die Wirkungen einer unsachgemäßen Anstellung meist nicht so unmittelbar zu erkennen und jedenfalls für den Ernennenden nicht so fühlbar. Die großzügige Belohnung mit Mitteln der Allgemeinheit ist ein so bequemer und billiger Weg, sich die Dankbarkeit seiner Anhänger zu verschaffen. Die Staatsmänner sind leicht geneigt, ihre Anschauungen von der Verfassung und der Anwendung der Gesetze für die allein richtige zu halten. Aus diesem Gesichtspunkt heraus ist die Tüchtigkeit eines Beamten der Gegenpartei kein Grund, ihn im Amte zu behalten, sondern nur ein Grund mehr, ihn zu entlassen.²⁾ Auch die turbulenten Zustände und die rasche Erschließung des Riesengebietes der Vereinigten Staaten im vorigen Jahrhundert erleichterten den Mißbrauch der Ernennungsbefugnis. Solange sich nicht die gesamten staatlichen Verhältnisse etwas gesetzt hatten, sondern noch große Einwandererströme das Land in Unruhe hielten und sein Gesicht veränderten, konnte man auch in der Verwaltung keine mustergültige Ordnung erwarten.³⁾ Der Charakter einer Verwaltung pflegt ein ziemlich genaues Spiegelbild der allgemein in dem betreffenden Lande herrschenden Zustände zu sein.

Eine weitere Erklärung für die Entstehung der patronage Unsitte liegt in der Möglichkeit, die sie einem Präsidenten bei geschickter Handhabung bietet, die Parteidisziplin zur Durchsetzung seiner Politik

1) vgl. hierzu das Zitat von C.J.Friedrich bei Herring, Pol., S.355

2) Finer, 2 vol. ed. (32), S. 1331

3) vgl. Merriam & Gosnell a.a.O., S. 255 ff.

aufrechtzuerhalten und sogar einen gewissen Einfluß auf die Gesetzgebung des Kongresses auszuüben.¹⁾ Für ersteres möge der bereits erwähnte Gebrauch der patronage durch Lincoln²⁾ als Beispiel dienen, für letzteres sei als Beispiel aus jüngster Vergangenheit Franklin D. Roosevelts Vorgehen anläßlich der New Deal Gesetzgebung angeführt. Die Senatoren und Mitglieder des Repräsentantenhauses besitzen nach altem Brauch ein Vorschlagsrecht bezüglich der im Ernennungsbereich des Präsidenten liegenden Ämter der Bundesverwaltung in ihrem Wahlbezirk. Da sich der Einfluß und die Macht eines Politikers in Amerika nach dem Umfang seiner patronage richtet, kann man durch Entziehung eines Teiles derselben seine Stellung erheblich schwächen. Vermag er seinen Anhängern keine Vorteile mehr zu gewähren, so wenden sie sich von ihm ab. Roosevelt ließ sich nun genaue Berichte über die "Ja" und "Nein" Stimmen der Mitglieder der demokratischen Partei im Kongreß geben und berücksichtigte die Vorschläge der Mitglieder, die seine Wirtschaftspolitik nicht unterstützten, einfach nicht bei den Ernennungen.³⁾ Daß diese Taktik scharf angegriffen wurde, nimmt nicht wunder.

Alle diese Tatsachen machen nicht nur die Entstehung des spoils system verständlich, sondern erklären auch die Hartnäckigkeit, mit der es sich allen Angriffen zum Trotz stellenweise bis heute erhalten hat.

§ 4. Die unmittelbaren Auswirkungen des Spoils system

Die unmittelbaren Wirkungen des Beutesystems zeigten sich in der sofort einsetzenden Politisierung der Beamtenschaft und in einem allgemeinen Sinken von Leistungsfähigkeit und Moral der Verwaltung. Schon zu Jeffersons Zeiten tauchten die ersten Klagen darüber auf, daß sich die neuen republikanischen Beamten aktiv in die Politik einmischten. Diese Klagen waren jedoch nicht zahlreich. Es besteht kein Grund zu der Annahme, daß eine aktive politische Betätigung von den Beamten verlangt oder erwartet wurde.⁴⁾ Jedoch änderten sich die Verhältnisse, nachdem Jackson das Ämtermonopol der siegreichen Partei eingeführt hatte. Von jetzt ab bestanden ja, wenigstens zeitweise, zwei fast voll-

1) Zink, Gov. and Pol., S. 480; Beard, Am. Gov. and Pol., S. 166

2) oben S. 16

3) vgl. Herring, Pol, S.353; ders., Pres.Leadersh., S. 69f; Key, Pol., S. 356; McKean a.a.O., S.311; letzterer bringt auf S. 312 noch ein instruktives Beispiel aus Gouverneur Deweys Praxis.

4) Fish a.a.O., S. 50

ständige "Beamtengarnituren" nebeneinander, von denen die eine immer darauf wartete, die andere ablösen zu können. Dieses Ziel konnte natürlich nur durch eifrigste Arbeit für die Partei erreicht werden, während andererseits die Inhaber der Ämter alles daran setzen mußten, ihrer Partei die Macht zu erhalten. So waren die Beamten und solche, die es werden wollten, stets diejenigen, die ihre Parteiorganisationen in den Zeiten zwischen den Wahlen zusammenhielten und bei den Wahlfeldzügen die meiste Arbeit leisteten. Sie waren die sogenannten "Parteiarbeiter" (party workers). Dabei nutzten die, die gerade in Amt und Würde saßen, ihre amtliche Stellung nach Kräften aus, um das Wahlergebnis in ihrem Sinne zu beeinflussen. Im Jahre 1841 sah sich Daniel Webster, der derzeitige Leiter des Staatsdepartements, veranlaßt, namens des Präsidenten Harrison ein Rundschreiben an die Leiter der einzelnen Verwaltungszweige zu senden, in dem er sie anwies, die Einmischung der Beamten in die Wahlen und die politische Besteuerung der Beamten zu verhindern.¹⁾ Der Zweck dieser Anweisung dürfte hauptsächlich der gewesen sein, das gute Gesicht zu wahren, das die Whigs in der Zeit vor ihrem Siege von 1840 in Opposition zu den Methoden der Demokraten aufgesetzt hatten. Die Anweisung konnte keine nachhaltige Wirkung ausüben, da die politische Betätigung bei der gegebenen Sachlage einfach eine Existenzfrage für die Beamten war. Voraussetzung für ein wirksames und durchführbares Verbot der politischen Betätigung der Beamten wäre die Sicherung vor willkürlichen politischen Entlassungen gewesen. Solange das Schicksal des Beamten mit dem seiner Partei aufs engste verbunden war, konnte man verständlicherweise nicht das Ansinnen an ihn stellen, sich in politischen Fragen eine vornehme Zurückhaltung aufzuerlegen oder sich sogar neutral zu verhalten. Die Beamten waren daher, solange und soweit das spoils system herrschte, die aktivsten Parteigänger.

Mit dieser völligen Politisierung des öffentlichen Dienstes hängt die zweite Folgeerscheinung des Beutesystems unmittelbar zusammen: das Nachlassen der Leistungsfähigkeit und das Sinken der Moral des Verwaltungsdienstes. Durch das Beutesystem kam ein gänzlich anderer Schlag Menschen in die Ämter als bisher. Das war einmal dadurch bedingt, daß sich die Beamten nach Jacksons Amtsantritt aus ganz anderen sozialen Kreisen zusammensetzten als in der vorangegangenen, aristokratischen Zeit. Bis 1828 hatte die Beamtenschaft einen ziemlich

1) Fish a.a.O., S. 150

einheitlichen Charakter. Die Herren kamen aus guter Familie und unterschieden sich nicht wesentlich voneinander in ihrer Erziehung und in ihren Auffassungen. Die neue Demokratie mit der Betonung der Gleichheit aller Menschen öffnete den Verwaltungsdienst den gegensätzlichsten Persönlichkeiten. Hervorragende wie minderwertige Männer brachte der Zufall des politischen Kräftespiels in die Verwaltungsstellen. Durch die Einführung des Beutesystems wurde nicht etwa die Intelligenz aus den Ämtern vertrieben. Eher das Gegenteil war der Fall. Aber die Unsicherheit einer politischen Karriere lockte weniger die soliden als die Spielernaturen an, Männer, die sich mehr auf das Glück und die Möglichkeit, ab und zu im Trüben fischen zu können, verließen, als auf ihre Tüchtigkeit. Wenn diesen Männern im allgemeinen auch nicht die Intelligenz fehlte, so mangelte es ihnen doch oft an der nötigen Vorbildung für ihr Amt. Von fachlichen Voraussetzungen wurden die Ernennungen nicht mehr abhängig gemacht, nachdem Jackson die Theorie verkündet hatte, daß der Pflichtenkreis der Beamten so einfach und einleuchtend sei, daß er ohne Vorbildung von jedem halbwegs intelligenten Menschen wahrgenommen werden könne. Diese Lehre war schon zur Zeit Jacksons eine erhebliche Übertreibung, da es bereits damals Spezialverwaltungen gab, für die sie keineswegs zutraf. Je umfangreicher und komplizierter die Verwaltungsaufgaben im Laufe der Zeit wurden, desto mehr offenbarte sich ihre Unrichtigkeit. Überall fehlte es an gediegener Sachkenntnis.

Die politischen Beamten widmeten sich auch nicht mit vollem Eifer ihren amtlichen Aufgaben. Da jede neue Wahl oder auch Machtverschiebung innerhalb der Partei ihnen ihr Amt kosten konnte, versuchten viele von ihnen mit einem Bein in ihrem "Zivilberuf" zu bleiben. Für einen Kaufmann war es zum Beispiel ein Risiko, seine Geschäftsverbindungen abreißen zu lassen, um dann nach Ablauf von vier Jahren in seinem Beruf wieder ganz von vorn anzufangen. Während der Wahlfeldzüge waren diese Beamten sowieso mehr in politischen Versammlungen und auf Reisen anzutreffen, als in ihren Amtsstuben. Es fehlte ihnen der Anreiz zur Tüchtigkeit, da sie nicht belohnt wurde. Beförderungen gab es so gut wie gar nicht und aus dem Dienst "hinausgefeuert" (fired) wurden die Fleisigen wie die Faulen, wenn sich das politische Klima verändert hatte. Das alles wirkte sich auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung nachteilig aus.

Aber auch die Anständigkeit und Zuverlässigkeit der Beamten ließ nach. Im Bewußtsein der Unsicherheit ihrer Stellung versuchten sie, so viele

Vorteile wie möglich in der kurzen Amtszeit für sich herauszuschlagen. Es hatte sie in aller Regel viel Zeitaufwand und Geld gekostet, das Amt zu erlangen. Jetzt sollte es sich bezahlt machen. Dabei mußte selbstverständlich das Risiko, das man eingegangen war, entsprechend berücksichtigt werden. Denn wer hatte dafür garantiert, daß die Partei siegen und daß dann bei der Vielzahl der Ämterjäger auch ein Stück der Beute zur Belohnung übrig bleiben würde? Da die Gehälter meist recht kümmerlich waren, suchte man sich durch Betrugereien, Unterschlagungen, Spekulationen mit öffentlichen Mitteln und durch Annahme von Bestechungen zu entschädigen. Fish¹⁾ berichtet von Fällen, in denen mehr als eine Million Dollar unterschlagen wurden. Besonders kennzeichnend für die allgemeine Lockerung der Moral ist der Bericht eines Regierungsprüfers an den Leiter des Schatzamtes über den Fall eines Steuereintnehmers, der mit Staatsgeldern spekuliert hatte und infolge von Verlusten zur Deckung des entstandenen Fehlbetrages nicht in der Lage war. Dort heißt es:

"Der Mann scheint wirklich reumütig zu sein; und ich bin, in Übereinstimmung mit seinen Freunden, geneigt anzunehmen, daß er ehrenhaft ist und nur durch das Beispiel seines Vorgängers und eine gewisse Lockerheit der Moral hierzulande vom Weg der Pflicht abgewichen ist. Ein neuer Steuereintnehmer würde wahrscheinlich nur in die Fußstapfen seiner beiden Vorgänger treten. Sie werden daher nicht überrascht sein, wenn ich empfehle, ihn im Amte zu belassen, anstatt jemand anderes zu ernennen. ... Außerdem hat er sein Wort verpfändet, daß er, wenn man ihn nicht entläßt, streng die Gesetze beachten werde ..." 2)

Eine weitere Folge des Beutesystems war das Anwachsen der Staatsausgaben, das einmal ganz allgemein von der bereits beschriebenen Unfähigkeit, Unzuverlässigkeit und mangelnden Einsatzbereitschaft eines Großteils der Beamten herrührte. Zum anderen hatte es aber auch besondere Gründe: Da die Ämter als spoils betrachtet wurden, lag es nahe, neue Stellen einzurichten, wenn die Beute nicht ausreichte, um alle verdienten Parteiarbeiter zu belohnen. Das führte zur Aufblähung des Verwaltungsapparates und einem groben Mißbrauch in der Verwendung der öffentlichen Mittel. Die Korruption ging sogar so weit, daß man neue Stellen auf dem Papier schuf, um die anfallenden Gehälter ausschließlich zur Deckung des Defizits der Parteikasse zu verwenden.

Überhaupt erkannten die Parteien sehr bald die Möglichkeiten, die sich ihnen in finanzieller Hinsicht aus der Kontrolle der Ämterver-

1) Fish, a.a.O., S. 139;

2) Fish, a.a.O., S. 138

gebung boten. Sie fingen an, die Männer, die ihnen ihre Stellung verdankten, politisch zu "besteuern", d.h. sie verlangten gewisse Abgaben vom Einkommen. Um diese Lasten gleichmäßig und gerecht zu verteilen, legten sie in der Regel einen bestimmten Prozentsatz des Jahreseinkommens zugrunde. Selbst die Beamten, die gar keine Anhänger der regierenden Partei sondern vom vorigen Regime übernommen worden waren, sahen sich in Anbetracht der stets gegenwärtigen Möglichkeit einer grundlosen Entlassung zu "freiwilligen" Beitragsleistungen genötigt. Diese politische Besteuerung (political assessment) tauchte gleichzeitig mit der Einführung des Beutesystems in der amerikanischen Politik auf. Fish¹⁾ erwähnt aus der ersten Amtsperiode Jacksons, daß die von Jackson in Boston ernannten Beamten aufgefordert wurden, die Schulden des Herausgebers einer dortigen Zeitung zu bezahlen, die dieser während des Wahlkampfes im Interesse der demokratischen Partei eingegangen war. Bereits 1840 bestand an vielen Orten ein regelrechtes Besteuerungssystem, das sich in den folgenden Jahrzehnten fest einbürgerte. Die Höhe des Steuersatzes schwankte, überschritt jedoch im allgemeinen nicht zehn Prozent des Jahresgehalts. Anders war es nur, wo ein Parteigänger ein ausgesprochenes Ruheamt erhalten hatte, das kaum seinen Arbeitseinsatz verlangte. Dann wurde er dafür von seiner Partei besonders hoch "besteuert". Er mußte unter Umständen fünfzig Prozent und mehr seines Jahresgehaltes an die Parteikasse abführen, wozu er sich auch bereit fand, da der Rest für die Arbeit, die er zu leisten hatte, immer noch eine hinreichende Bezahlung war.

Nicht nur die Verwaltung wurde durch das Beutesystem verdorben, sondern auch die Politik selbst. Es ging den Politikern nicht mehr auf richtig um politische Grundsätze oder die Lösung der großen Tagesprobleme. Das wesentliche wurde die "Parteimaschine" (the machine), das organisierte System zur Verteilung der patronage. Die Zahnräder dieser Maschine waren die Beamten oder solche, die es werden wollten. Es bildete sich der Typ des "boss" heraus, d.h. des Parteibonzen, der eine nahezu diktatorische Kontrolle über seine Maschine ausübt. Für ihn ist die Politik nur ein Geschäft. Sein Interesse an den politischen Problemen ist, wenn es überhaupt besteht, rein zufälliger Natur.²⁾ Er strebt nach der Beherrschung der Verwaltung durch die geschickte Ausübung seiner Patronagegewalt. Kennzeichnend ist der Ausspruch eines dieser Partei-

1) Fish, a.a.O., S. 180

2) McKean, a.a.O., S. 269; Merriam & Gosnell, a.a.O., S. 170 ff

bonzen, der gesagt haben soll: "Ich verstehe einfach den Gouverneur X nicht. Er scheint überhaupt kein Interesse an den Ernennungen zu haben. Seine ganze Zeit verbringt er damit, über Gesetzesentwürfe und über seine Reden nachzudenken. Um die Politik scheint er sich einen Dreck zu kümmern."¹⁾

Den Parteibonzen gelang es oft, mit Hilfe ihrer örtlichen politischen Maschine in ihrem Herrschaftsbereich eine vollständige Kontrolle über die Besetzung der öffentlichen Ämter zu gewinnen. Die Beamten, die der Maschine ihre Stellung verdankten, waren ihr blind ergeben. Auf diese Weise bildete der Boss mit seiner Maschine in kleineren Gemeinden, aber auch in einigen Großstädten eine anonyme, unverantwortliche Nebenregierung. Der gewählte Bürgermeister und die Gemeindevertretung wurden überspielt. Die Anweisungen gingen direkt an die einzelnen Abteilungsleiter oder den zuständigen Beamten. Die mannigfaltigen Machtbefugnisse der Verwaltung wurden dazu mißbraucht, politische Gegner zu "strafen" und politischen Freunden Wohltaten zu erweisen.

Die Methoden der Politik wurden durch die sich bildende Klasse der entlassenen, ihre Wiedereinstellung anstrebenden Beamten verdorben. Dieser großen Gruppe war im politischen Kampf jedes, auch das zweifelhafteste Mittel recht, um sich wieder eine ausreichende materielle Lebensgrundlage zu verschaffen. Die Entlassung nach mehrjährigem Staatsdienst hatte sie und ihre Familien unter Umständen der völligen Verarmung preisgegeben. Kein Wunder, daß sie zu den übelsten Methoden des Stimmenfangs und der Wahlfälschung griffen, um ihr Schicksal zu wenden.

Zwischen dem Präsidenten und dem Senat, beziehungsweise dem Repräsentantenhaus entbrannte ein sich alle vier Jahre wiederholender Streit um die Vergebung der Ämter der Bundesverwaltung, der die Beteiligten zeitweilig von ihren eigentlichen Aufgaben völlig ablenkte. Besonders der Präsident verschwendete monatelang seine Zeit und Energie damit, seine ämterhungrigen Freunde so gut es ging zu versorgen und dann die übrigen in möglichst sanfter Form abzuweisen. So mancher Präsident und Gouverneur hat die Aufgabe der Ämterverteilung als

1) Merriam & Gosnell, a.a.O., S. 187

unwürdig und peinlich empfunden.¹⁾ Viele haben auch schlechte Erfahrungen damit gemacht und sind zu der sicherlich etwas übertriebenen Feststellung gelangt, daß jede Ernennung ihnen neun Feinde und einen Undankbaren verschafft habe.²⁾

Alle diese Mißstände konnten auf die Dauer der Öffentlichkeit nicht verborgen bleiben. Sie brachten die Politik und die Verwaltung in allgemeinen Verruf. In der Bevölkerung wuchs die Empörung. Es wurde die Forderung nach einer gründlichen Reform erhoben.

-
- 1) So ließ z.B. Präsident Cleveland öffentlich bekanntmachen, daß er in Zukunft keine Amtssucher mehr vorlassen werde. Er habe in den ersten 8 Monaten seiner Amtszeit einen großen Teil seiner Zeit mit der Vergebung von Ämtern verbracht und glaube, sich als Präsident nunmehr mit anderen Dingen beschäftigen zu müssen. (Key, Pol., S.336) Einem Bekannten erklärte er im Gespräch: "Ich habe eine hungrige Partei hinter mir und sie sagen mir nach, ich sei undankbar. Manchmal ist der auf mich ausgeübte Druck überwältigend..." (Sageser S. 175)
- 2) vgl. McKean, a.a.O., S. 322

Z w e i t e r T e i l

Die Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes durch das Merit system
=====

(Fernhalten des Politikers von der Beamtenschaft)
=====

§ 5. Das Einsetzen der Reformbewegung

Die ersten Versuche, eine Besserung der Verhältnisse herbeizuführen, gehen auf die Zeit zwischen 1851 und 1853 zurück, in der die Frage der Leistungsfähigkeit (efficiency) der Verwaltung in den Senatsberichten erörtert wurde.¹⁾ Es kam zum Erlaß zweier Gesetze in den Jahren 1853 und 1855, durch die die nicht vom Präsidenten ernannten Angestellten der fünf Hauptministerien (departments) in Washington in bestimmte Klassen eingeteilt wurden. Ernennungen hatten bezüglich dieser Klassen nur noch nach vorheriger Prüfung durch eine vom Leiter des betreffenden Departments eingesetzte dreiköpfige Kommission zu erfolgen. Die Prüfungen wurden nicht in der später üblich gewordenen Form der Wettbewerbsprüfungen, bei denen die besten Kandidaten ausgewählt und ernannt wurden, abgehalten, sondern lediglich als "pass-examinations". Bei diesen konnte jeder, der die Prüfung bestand, ernannt werden. Da die Kommissionen nicht unabhängig waren, sondern den Leitern der einzelnen Departments unterstanden, ging die praktische Handhabung dahin, zu den Prüfungen nur Kandidaten zuzulassen, die die entsprechenden politischen Empfehlungen mitbrachten. Die Prüfungen wurden sehr bald zu einer bloßen Formsache und dienten bestenfalls dazu, die vollkommen Unfähigen vom Dienst fernzuhalten. Nach einigen Jahren beachtete man die Gesetze überhaupt nicht mehr.²⁾ Die Zeit war für eine wirksame Reform noch nicht reif.

Erst nach dem Bürgerkrieg begann sich das Interesse ernsthaft einer Verbesserung der Verwaltung zuzuwenden. Die Korruption in der Beamtenschaft führte zu Skandalen, die die Öffentlichkeit erregten. Durch die Vergrößerung des Aufgabenbereiches und des personellen Bestandes kamen mehr Menschen als bisher mit der öffentlichen Verwaltung in Berührung. Das Fehlen eines ausreichenden fachlichen Könnens bei den meisten Beamten trat infolge der immer komplizierter werdenden staatlichen Aufgaben stärker zutage. Die verbesserten Reisemöglichkeiten

1) Köttgen, Berufsbeamtentum, S. 198

2) vgl. Mayers a.a.O., S. 41 f; Sageser a.a.O., S. 13

stellten eine engere Berührung mit den europäischen Ländern her. Es boten sich dabei Vergleichsmöglichkeiten mit den hervorragenden Verwaltungssystemen, wie sie in England und Preußen bestanden. Besonders das Beispiel Groß-Britanniens, das bereits im Jahre 1855 eine unabhängige Beamtenkommission (Civil Service Commission) eingerichtet hatte und im Jahre 1870 vollends zum Verdienstsystem übergang,¹⁾ wurde als Vorbild aufgegriffen. Im Jahre 1864 wurde der erste Gesetzesantrag im Kongreß eingebracht, der das Ziel hatte, "eine größere Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu erreichen." Er sah unter anderem die Bildung eines Prüfungsamtes vor. Ernannt werden sollten nur noch die Kandidaten, die bei einer vorher abzuhaltenden Prüfung die besten Ergebnisse erzielt hatten. Hinsichtlich der unter das Gesetz fallenden Beamten sollten Entlassungen nur aus sachlichen, nicht aber politischen Gründen erfolgen. Der Gesetzesantrag fand in der Presse zwar einige Unterstützung, wurde aber vom Kongreß nicht angenommen.²⁾ Ein ähnliches Schicksal wurde einem im Dezember 1865 eingebrachten Antrag zuteil.

Im Juli 1866 kam es aber schließlich doch dazu, daß ein Ausschuß damit beauftragt wurde, die Frage zu untersuchen, ob es zweckmäßig sei, Gesetze der vorgeschlagenen Art zu erlassen, "durch die der öffentliche Dienst aufhören sollte, ein Instrument der politischen oder parteilichen Günstlingswirtschaft zu sein". Der Ausschuß arbeitete unter Leitung des Rechtsanwalts Thomas Allen Jenckes einen eingehenden Bericht aus, der sich mit den Verhältnissen in China, Preußen, Frankreich und vor allen Dingen England befaßte und die Übernahme von geeigneten Einrichtungen dieser Systeme vorschlug. Der entsprechende Gesetzesantrag, der sich inhaltlich nicht wesentlich von denen aus den Jahren 1864 und 1865 unterschied, wurde im Jahre 1868 wiederum, wenn auch diesmal nur durch knappe Stimmenniederlage, zu Fall gebracht. Die Gedanken waren zu neu und ungewohnt, um sich gleich durchsetzen zu können.

Ein neuer Hoffnungsschimmer zeigte sich für die Reformer, deren hervorragendste Persönlichkeiten George William Curtis und Carl Schurz waren, als General Grant, der sich zugunsten von Reformmaßnahmen ausgesprochen hatte, im Jahre 1869 sein Amt als Präsident antrat. Er veranlaßte auch tatsächlich den Kongreß, sich mit der Frage der Beamtenreform zu befassen. 1871 gelang es, durch Gesetzesanträge der Senatoren Wilson und

1) vergl. Finer, 2 volumes ed. (32), S. 1295 ff

2) Fish a.a.O. S. 210

Schurz dem widerstrebenden Kongreß durch eine List¹⁾ ein Gesetz abzurufen, das dem Präsidenten weitgehende Vollmachten gab, "Anordnungen über die Zulassung von Personen zum öffentlichen Dienst der Vereinigten Staaten zu erlassen, durch die am besten dessen Leistungsfähigkeit gesteigert und die Eignung eines jeden Kandidaten im Hinblick auf Alter, Gesundheit, Charakter, Wissen und Befähigung für den Verwaltungszweig, in den er eintreten möchte, sichergestellt werden kann...." usw.²⁾ Grant ernannte auf Grund dieses Gesetzes eine beratende Kommission unter Curtis, die aber, nachdem sie einige Verordnungen erlassen hatte, im Jahre 1873 ihre Arbeit aufgeben mußte, da sie weder beim Kongreß noch beim Präsidenten hinreichende Unterstützung fand. Der Präsident hielt sich selbst nicht an die von seiner beratenden Kommission aufgestellten Grundsätze, sondern nahm einige besonders anstößige Ernennungen von strammen Parteianhängern (stalwarts) vor, die den Rücktritt von Curtis zur Folge hatten. Der Kongreß verweigerte nach zwei Jahren die Bewilligung jeglicher Geldmittel und tötete auf diese Weise das ihm so unbequeme Gesetz ab.³⁾

Der Widerstand des Kongresses gegen die aufkommenden Reformbestrebungen ist verständlich, wenn man sich daran erinnert, was das Beutesystem mit der Möglichkeit der Ämtervergebung für die Berufspolitiker bedeutete. Hauptsächlich die Bonzen der mächtigen Parteimaschinen sahen sich mit Recht in ihren Stellungen bedroht. Der Zusammenhalt und die Macht ihrer Organisationen schien in Frage gestellt, wenn sie ihrer wichtigsten Kraftquelle, der Patronage, beraubt wurden. Anfangs hatten die Herren nur ein mitleidiges Lächeln für die Bemühungen der Reformer übrig gehabt, bis sie erkannten, daß sich eine Bewegung bildete, die ihnen gefährlich werden konnte. Dann griffen sie die Reformbewegung heftig an. Sie warfen ihr vor, aristokratisch und "unamerikanisch" zu sein, da sie ausländische Vorbilder nachahmen wolle. Den großen Parteien des Landes fiel es allerdings schwer, die Reformbewegung offen zu bekämpfen, da sie bereits volkstümlich zu werden begann.

1) Man verband die Abstimmung über den Antrag ganz am Schluß der Sitzungsperiode mit der Abstimmung über ein anderes wichtiges Gesetz. Eine Ablehnung zu so später Stunde hätte auch das andere, dem Kongreß genehme Gesetz gefährdet.

2) White, a.a.O. (39), S. 281

3) Er ließ es "verhungern" (starve), wie die Amerikaner treffend in solch einem Falle sagen.

Die Mißstände in der Verwaltung ließen sich nicht mehr tot schweigen. So kam es dazu, daß sich sowohl die Republikanische als auch die Demokratische Partei schließlich mit Rücksicht auf ihre Wählerschaft gezwungen sahen, einige wohlklingende, aber allgemein gehaltene, unverbindliche Sätze über die Notwendigkeit einer Beamtenreform in ihre Parteiprogramme (party platforms) aufzunehmen. Die Republikaner begannen damit anläßlich der Präsidentschaftswahlen im Jahre 1872, da die von ihnen abgesplitterten Liberal-Republikaner (Mugwumps) unter Führung von Carl Schurz sich der Sache mit großem Schwung angenommen hatten und eine Abwanderung der Stimmen befürchtet wurde. Die Forderung nach einer Reform des öffentlichen Dienstes im Sinne des Verdienstsystems wurde auch bei den folgenden Wahlkämpfen von den beiden großen Parteien stets in ihre Parteiprogramme aufgenommen, so in den Jahren 1876, 1880, 1884, 1888 und so weiter.¹⁾ Die Versprechungen waren jedoch lediglich Lippenbekenntnisse, die dazu dienen sollten, die Öffentlichkeit zu beschwichtigen.²⁾ Die Bosse waren nicht bereit, zu ihren Versprechungen auch zu stehen und sich tatkräftig für die Beseitigung der Mißstände einzusetzen.

Noch während der zweiten Amtsperiode von Grant erzielten die Reformer trotzdem einen ermutigenden Teilerfolg. Der Kongreß verabschiedete 1876 ein Gesetz, durch welches das Übel der politischen Besteuerung der Beamten wesentlichen Einschränkungen unterworfen wurde. Es wurde allen Beamten des Verwaltungsdienstes der Vereinigten Staaten, die nicht vom Präsidenten ernannt worden waren, untersagt, von irgendeinem anderen Bundesbeamten Geld oder andere Gegenstände von Wert zu erbitten, sie ihm zu geben oder von ihm zu empfangen. Der Inhalt dieser Bestimmungen wurde später in das Zivildienstgesetz von 1883 (Pendleton Act) eingefügt.³⁾

Im Jahre 1877 begann die Reformbewegung, sich in Gesellschaften zu organisieren. Die erste Gesellschaft dieser Art war die New York Civil Service Reform Association. New York war damals die Stadt mit den berühmtesten Bossen und Parteimaschinen, so daß es nicht verwunderlich ist, wenn sich gerade hier der Widerstand gegen die bestehenden Mißstände zuerst regte. In kurzen Abständen folgten nun weitere

1) vergl. Schattschneider a.a.O. S. 138f, der die betreffenden Teile der Party platforms abdruckt.

2) Sageser a.a.O. S. 36

3) unten S. 35

Gründungen an verschiedenen Orten der Vereinigten Staaten bis hinüber zur Westküste, wo in San Franzisko eine gleichartige Gesellschaft ins Leben gerufen wurde. 1881 waren es wenigstens 13 Reformvereine,¹⁾ die sich zur National Civil Service Reform League²⁾ zusammenschlossen. Ihr Präsident wurde George William Curtis. Die Liga begann im ganzen Bundesgebiet eine systematische Werbung für die Reform durchzuführen. Sie erhob die Reform der Verwaltung zu einer Frage von nationaler Bedeutung. Die Mitglieder der Liga waren zwar nicht zahlreich, aber Persönlichkeiten von Rang und Namen, deren Stimmen in ihren Gemeinden Gewicht besaßen. Besonders die Intelligenz des Landes war vertreten. Neben der Verbesserung der Verwaltung war ihr Hauptanliegen, die Verfälschung der Demokratie durch die entarteten Parteien zu bekämpfen, in denen die Habgier und die Förderung der selbstsüchtigen Interessen einiger Berufspolitiker an die Stelle des Gemeinwohls als Motiv des politischen Handelns getreten waren.

Die unaufhörliche Agitation der Liga blieb nicht ohne Wirkung. Nachdem die Amtszeit des Präsidenten Hayes trotz seiner der Reform nicht unfreundlichen Haltung ohne wesentliche Fortschritte verstrichen war, erweckte die Wahl James A. Garfields zum Präsidenten berechtigte Hoffnungen bei den Reformern. Sein Wahlprogramm verlangte nach einer "gründlichen, radikalen und vollständigen" Veränderung der Dinge.³⁾ Bevor er jedoch seine Versprechungen wahr machen konnte, wurde er das Opfer des Mordanschlages eines enttäuschten Amtssuchers im Jahre 1881. Dieses tragische Ereignis, das indirekt eine Folge des Beutesystems war, rüttelte die Gefühle der Öffentlichkeit wach. Dem Druck der öffentlichen Meinung konnte sich die herrschende Republikanische Partei nicht mehr entziehen, zumal die Reformfrage in den Herbstwahlen des Jahres 1882 eine entscheidende Rolle spielte. So kam es am 16. Januar 1883 zur Annahme jenes nach dem Senator Pendleton aus Ohio genannten bedeutungsvollen Gesetzes, das zur Grundlage des Verdienstsystems in den Vereinigten Staaten wurde. Seine wesentlichen Bestimmungen sind noch heute in Kraft. Mit diesem Gesetz begann die politische Neutralisierung des amerikanischen Beamtentums.

1) Mosher, Kingsley, Stahl a.a.O. S. 25; Sageser a.a.O. S. 35
2) seit 1945 nur noch: "National Civil Service League", vergl. Ogg & Ray, Introd. 10. ed. S. 447
3) Fish a.a.O. S. 217

§ 6. Inhalt und Bedeutung der Pendleton Act von 1883

Um politische Einflüsse bei den Ernennungen und Beförderungen der Beamten auszuschalten, nahm das Zivildienstgesetz im Rahmen seines zunächst bescheidenen Anwendungsbereiches zur Abhaltung von Prüfungen Zuflucht. Die Prüfungen wurden nach englischem Vorbild in der Form des offenen Wettbewerbes (open competition) abgehalten. Bei ihnen kam es für den Kandidaten nicht nur darauf an, die Prüfung zu bestehen (so bei den sogenannten pass-examinations), sondern eine möglichst hohe Punktwertung zu erzielen, da die Einstellungen in der Reihenfolge der erreichten Punktzahl zu erfolgen hatten. Die zu besetzenden Stellungen waren in Gruppen eingeteilt (classified positions). Für sie wurden die auf Grund der abgehaltenen Prüfungen gewonnenen Bewerberlisten (lists of eligibles) geführt. Sollte eine klassifizierte Stellung neu besetzt werden, so waren der betreffenden Anstellungsbehörde die auf der Bewerberliste zuoberst stehenden drei Personen zu benennen (certification of eligibles), unter denen der ernennende Beamte die freie Auswahl hatte.

Diese Prüfungen sollten in erster Linie eine unparteiische und möglichst unpersönliche Methode der Beamtenernennungen sicherstellen und damit die Mißbräuche der Patronage ausschließen. Daneben sollten sie eine Auslese der befähigsten Anwärter ermöglichen, um den durch das Spoils system gesunkenen Leistungsstand der Verwaltung zu heben.

Zur Abhaltung der Prüfungen, zur Führung der Bewerberlisten, sowie zur Wahrnehmung aller sonstigen durch das Zivildienstgesetz neu geschaffenen Aufgaben wurde die United States Civil Service Commission ins Leben gerufen. Das Land wurde in Zivildienstbezirke eingeteilt.¹⁾ Mehrere tausend örtliche Prüfungsämter wurden gebildet. Die Kommission mußte unabhängig sein und deshalb außerhalb des bestehenden Verwaltungsaufbaus errichtet werden, wenn der Zweck des Gesetzes, nämlich die Ausschaltung des Einflusses des bis dahin in der Verwaltung allmächtigen Politikers auf die Personalfragen, gewährleistet sein sollte. So wurde mit der Civil Service Commission die erste der sogenannten "independent regulatory commissions" geschaffen, jener interessanten Erscheinung des amerikanischen Verwaltungsrechts, die aus dem Bestreben

1) zur Zeit sind es 14, vgl. Ogg & Ray, Introd., 9. ed., S. 504

geboren wurde, bestimmte Verwaltungsaufgaben gegen den in den USA überall wirksamen Einfluß der politischen Parteien und Interessengruppen (pressure groups) abzuschirmen.¹⁾²⁾ Eine Eingliederung der Civil Service Commission in eines der bestehenden Departments erschien ferner deshalb unzweckmäßig, weil ihr Aufgabenbereich sich auf alle Verwaltungszweige erstreckte.

Um die Unparteilichkeit auch innerhalb des Personalamtes zu garantieren, wurde seine Leitung einem Kollegium von drei Männern übertragen, von denen höchstens zwei der gleichen politischen Richtung angehören durften. Die Ernennung der Kommissionsmitglieder erfolgte durch den Präsidenten mit Zustimmung des Senats. Sie sollten nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers keinerlei politische Empfehlungen irgendwelcher Bewerber von Seiten der Senatoren oder Kongreßabgeordneten entgegennehmen oder berücksichtigen.

Eine Reihe von Vorschriften der Pendleton Act dient dem Schutz der Beamten gegen politischen Druck. So ist niemand, der im öffentlichen Dienst steht, aus diesem Grunde verpflichtet, Zahlungen an einen politischen Fond zu leisten oder politische Dienste irgendwelcher Art zu erbringen. Eine diesbezügliche Weigerung darf für den Beamten keinerlei dienstliche Nachteile zur Folge haben. Mit dieser Bestimmung wandte sich das Gesetz gegen das alte Übel der politischen Besteuerung der Beamten. Dem gleichen Zweck diente auch die Aufnahme des bereits in dem Gesetz von 1876 enthaltenen Verbots³⁾ an alle Beamten, direkt oder indirekt politische Beiträge von einem Angehörigen des klassifizierten Dienstes zu fordern oder zu empfangen (sec. XI). Verboten wurde ferner allen Personen, zum Zwecke der Sammlung politischer Spenden von Beamten in das Amtsgebäude einer Bundesbehörde einzudringen (sec. XII). Die Wirksamkeit der genannten Vorschriften wurde zwar dadurch eingeschränkt, daß nach einem Gut-

1) Herring, Publ. Adm. and Publ. Int., S. 215; White (39), a.a.O., S. 112, 114; Ogg & Ray, Ess., S. 259

2) Das starke Bedürfnis nach einer derartigen Abschirmung auf den verschiedensten Gebieten zeigte sich in der Errichtung einer Vielzahl dieser "independent commissions" im Laufe der folgenden Jahrzehnte, so daß man schließlich von einer "headless fourth branch of government" (White (39), a.a.O., S.122), einem "government by commissions" (Ogg & ray, Ess., S. 264) sprechen konnte.

3) oben S. 32

achten des Attorney General freiwillige Beitragszahlungen an einen anderen Beamten nicht untersagt waren. Wie es um diese Freiwilligkeit oft bestellt gewesen sein mag, kann man sich leicht ausmalen. Trotzdem darf nicht übersehen werden, daß hier beachtliche Barrieren zwischen den Parteimaschinen und der klassifizierten Beamtenschaft aufgerichtet wurden. Die Verletzung der Bestimmungen wurde in Section XV der Pendleton Act mit einer Geldstrafe bis zu 5.000 Dollar oder Gefängnis bis zu drei Jahren oder beiden Strafen bedroht.¹⁾

Der Anwendungsbereich des Gesetzes war zunächst nur eng. Ihm unterlagen etwa 14.000 Angehörige des öffentlichen Dienstes. Das entspricht 10 % der Bundesbeamten des Jahres 1883.²⁾ Es handelte sich hauptsächlich um Positionen der Post- und Zollverwaltung, die bereits durch ein Gesetz von 1853 klassifiziert worden waren.³⁾ Die moralische Wirkung war jedoch weit größer als die genannten Zahlen vermuten lassen.⁴⁾ Es erbrachte den Beweis, daß eine Reform des öffentlichen Dienstes mit dem Fortbestand der amerikanischen Form des "party government" durchaus vereinbar war.⁵⁾

Das Gesetz enthielt für das Verdienstsystem große Entwicklungsmöglichkeiten in der Bestimmung, daß der Präsident befugt sei, den Bereich des klassifizierten Dienstes durch Exekutivverordnung auszudehnen. Wie unten näher auszuführen sein wird, ist mit Hilfe einer ganzen Reihe derartiger Executive orders in der Folgezeit eine zwar unregelmäßige, aber doch unaufhaltsame Erweiterung des Anwendungsbereiches des Gesetzes vorgenommen worden.

In Section VII nimmt das Gesetz zwei Gruppen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes ausdrücklich aus, die mithin den eisernen Bestand des Unclassified civil service ausmachten. Es sind dies einmal die Beamten, deren Ernennung von der Bestätigung durch den Senat abhängt. Man kann sie als die Gruppe der "politischen Beamten" im Sinne des kontinentalen Beamtenrechts bezeichnen, obwohl sie keineswegs alle politische Schlüsselstellungen bekleiden. Die amerikanische Bundesverfassung

1) Diese Strafvorschriften der Civil Service Act sind seit 1948 in revidierter Form im USCode, Titel 18, sec.606, 607, 602, 603 enthalten.

2) vergl. die Aufstellung bei Mosher, Kingsley, Stahl a.a.O. S. 27

3) Finer, 1 volume ed. (49), S. 835; White (39) a.a.O. S. 282

4) Bryce, a.a.O. S. 133

5) Brogan, a.a.O. S. 190

hatte im Artikel II, Sec.2,2 die Ernennungsbefugnis des Präsidenten bei den höheren Beamten an die Zustimmung des Senats gebunden, hinsichtlich der Beamten geringeren Ranges aber, um den Senat nicht übermäßig mit personalpolitischen Fragen zu belasten, vorgesehen, daß die Ernennungen dem Präsidenten allein oder den Leitern der einzelnen Verwaltungszweige überlassen werden könnten. Diese aus Zweckmäßigkeitsgründen geschaffene Unterscheidung erlangte jetzt grundlegende Bedeutung. Die zweite, zahlenmäßig größere Gruppe, die das Gesetz ausschloß, war die der ungelernten Staatsarbeiter (laborers and workmen).

Außerdem lag es natürlich in der Hand des Kongresses wie auch des Präsidenten selbst, bei der Einrichtung neuer Beamtenstellen, diese jeweils ausdrücklich von der Anwendung des Gesetzes auszuschließen. Mit Hilfe dieser sogenannten "exempt positions" suchte der Kongreß in den folgenden Jahrzehnten immer wieder, wenn durch Gesetz eine neue Behörde geschaffen wurde, den dahinschwindenden Bestand seiner Patronage in der Bundesverwaltung aufzufrischen.

§ 7. Die Entwicklung der Reform bis zur Jahrhundertwende

Mit dem Erlaß der Pendleton Act war die Schlacht für das Verdienstsysteem noch keineswegs gewonnen. Die Gruppe der klassifizierten Beamten war anfangs nur klein, und das Gesetz unterlag ständigen Angriffen von Seiten der Spoilsmen, die ihm gar zu gerne den Garaus gemacht hätten. Hatten sie doch schon zehn Jahre zuvor das Gesetz von 1871, das einen so hoffnungsvollen Anfang genommen hatte, durch Verweigerung der erforderlichen Haushaltsmittel "verhungern" lassen.¹⁾ Allerdings war inzwischen ein Umschwung der öffentlichen Meinung eingetreten, der einen offenen Kampf gegen das Verdienstsysteem untunlich erscheinen ließ. Die unaufhörliche Agitation der verschiedenen Reformvereine war nicht ungehört verhallt. So erklärten sich denn auch im Wahlfeldzug von 1884 wieder alle großen Parteien des Landes²⁾ zugunsten der Reform, die neben der Zollpolitik eine der Hauptfragen des Wahlkampfes bildete. Der demokratische Kandidat Grover Cleveland galt als der überzeugteste Anhänger des Reformgedankens. Er verdankte seine

1) oben S. 31

2) Demokraten, Republikaner, Prohibitionisten, Liberal-Republikaner

Wahl nicht zuletzt der Unterstützung durch die Reformbewegung, besonders durch die jungen Liberal-Republikaner, die sich von der Republikanischen Partei abgespalten hatten, weil sie das Vertrauen zur Aufrichtigkeit ihrer Führer verloren hatten und deshalb den Kampf für eine bessere Regierung und Verwaltung des Landes selbständig führen wollten.

Nach seiner Wahl sah sich Cleveland einer schwierigen Lage gegenüber. Die Demokratische Partei hatte nach 24 Jahren zum erstenmal wieder den Sieg errungen. Der Präsident vermochte dem von seinen Parteileuten auf ihn ausgeübten Druck nicht zu widerstehen. So erfolgte denn zur Enttäuschung der unabhängigen Reformer wie in den besten Tagen des Spoils system eine fast vollständige Neubesetzung der Ämter, allerdings nur des nichtklassifizierten Dienstes. Das Zivildienstgesetz beachtete Cleveland und dehnte seinen Anwendungsbereich durch Exekutivverordnung erheblich aus. Leider tat er das erst gegen Ende seiner Amtszeit. Dadurch bot seine Maßnahme den Anhängern des Spoils system eine breite Angriffsfläche. Das Verdienstsysteem schien nichts anderes als eine Umkehrung des alten Satzes: "Dem Sieger gehört die Beute" zu bedeuten. Wenn künftig ein Präsident kurz vor dem Ablauf seiner Amtsperiode dieselben Männer, denen er eben noch mit den Methoden des Beutesystems zum Besitz der Ämter verholpen hatte, durch Exekutivverordnung unter den Schutz des Zivildienstgesetzes bringen konnte, so hieß das in der Tat nicht weniger als die Verwirklichung des Satzes: "Der Besiegte behält die Beute".¹⁾

Trotz dieses anstößigen und ungeschickten Vorgehens Clevelands beachtete sein republikanischer Nachfolger Harrison das Gesetz und nahm nur außerhalb seines Anwendungsbereiches Entlassungen vor. Dort allerdings mit der überlieferten Gründlichkeit. Die Zahl der von ihm vorgenommenen Entlassungen beträgt nach Fish²⁾ 35.800. Im übrigen sah auch seine Amtsperiode eine Ausdehnung des Verdienstsystems im Wege der Exekutivverordnung. Einen wesentlichen Fortschritt brachte die zweite Amtsperiode Clevelands, als durch eine Anordnung von 1896 über 29.000 Beamte unter den Schutz des Gesetzes gestellt wurden. Wie unaufhaltsam der Siegeszug des Verdienstsystems war, zeigten die äußerst scharfen Angriffe, denen sich Präsident McKinley ausgesetzt sah, als

1) Fish, a.a.O., S. 223

2) a.a.O., S. 224

er den ersten Schritt rückwärts seit dem Erlaß des Gesetzes tat und 10.000 Beamte aus dem klassifizierten Dienst herausnahm. Diese Kritik war eine deutliche Warnung an alle, die ähnliches im Sinne hatten und verfehlte nicht ihre abschreckende Wirkung.

Einer der Punkte, die der Civil Service Commission die Arbeit erschwerten, waren die unzureichenden Geldbewilligungen seitens der beiden Häuser des Kongresses. Als der äußerst temperamentvolle spätere Präsident Theodore Roosevelt 1889 Mitglied der Kommission wurde, wagte er einen offenen Kampf mit der Legislative. Er ließ in den Gebieten, deren Senatoren oder Abgeordnete gegen eine Erhöhung der Haushaltsmittel der Kommission gestimmt hatten, einfach keine Prüfungen für den klassifizierten Dienst abhalten. Diese Maßnahme begründete er auf Anfragen der diese Gebiete vertretenden Abgeordneten damit, daß die bereitgestellten Mittel nicht ausreichten, um in allen Teilen der Union Prüfungen zu veranstalten. Daher sei es nur recht und billig, zunächst die Gebiete zu berücksichtigen, deren Repräsentanten sich für eine Erhöhung des Haushalts der Kommission eingesetzt hätten. Die Folge dieses Kunstgriffes war, daß die betreffenden Abgeordneten sich sehr bald einem wachsenden Druck von Angehörigen ihrer Wahlkreise gegenübersehen, denen der Zugang zum klassifizierten Bundesdienst nun verschlossen war. Sie wurden auf diese Weise endlich doch noch genötigt, der Kommission widerstrebend einen größeren Etat zu bewilligen.¹⁾

So hatte das Verdienstsystern an der Schwelle des 20. Jahrhunderts seinen gesicherten Bestand und die Reformer konnten zuversichtlich der weiteren Entwicklung entgegensehen. Im Jahre 1900 waren von insgesamt 208.000 Angehörigen der Bundesverwaltung 94.000, das sind 45 %, klassifiziert.²⁾ Dabei handelte es sich im Gesamtdurchschnitt um die besser bezahlten Positionen, weil die Arbeiter von der Anwendung des Gesetzes ausgeschlossen waren. Innerhalb der eigentlichen Beamtenschaft waren es dagegen meist die unteren, weniger wichtigen Stellen des Dienstes. Eine logisch-systematisch begründete Abgrenzung zwischen dem klassifizierten und dem nichtklassifizierten Dienst bestand nicht. Sie war mehr oder weniger zufälliger Natur. Bis zur

1) Zink, Gov. and Pol., S. 481

2) Finer, 1 vol. ed. (49), S. 829; Mosher, Kingsley, Stahl a.a.O. S. 27

Jahrhundertwende waren über 78.000 Beamte durch Prüfungen in ihre Stellungen gekommen.¹⁾ Das bedeutete, daß ein soliderer Menschen-schlag als die politischen Glücksritter der Vergangenheit Eingang in die Verwaltung gefunden hatte. Die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des öffentlichen Dienstes war wieder gestiegen. Die politische Besteuerung der Beamten hatte aufgehört, eine Selbstverständlichkeit zu sein. In der Zwischenzeit hatte das Verdienstsystern sogar in einigen Staaten Fuß fassen können. Es war 1883 in New York und 1884 in Massachusetts nach dem Muster der Pendleton Act eingeführt worden. Selbst einige Stadtverwaltungen, wie die von Philadelphia (1885) und Denver (1896), waren dem guten Beispiel gefolgt.²⁾

§ 8. Die Regelung der Entlassungsfrage durch die Lloyd-La
Follette Act von 1912

Einen wesentlichen Schritt auf dem Wege zu einem der Einflußsphäre der politischen Parteien entzogenen Beamtentum bildet die gesetzliche Regelung der Entlassungsfrage im Jahre 1912. Das Zivildienstgesetz hatte davon abgesehen, die Entlassungsbefugnis der Disziplinarvorgesetzten einzuschränken. Es enthält lediglich die Bestimmung, daß eine Entlassung wegen der Verweigerung politischer Beiträge oder politischer Dienstleistungen unzulässig sei. Da im übrigen die Entlassung ohne jede Begründung und ohne formelles Verfahren erfolgen konnte, war dieses Verbot leicht zu umgehen. Die Initiatoren der Pendleton Act hatten sich gesagt, daß dort, wo politische Ernennungen durch Prüfungen ausgeschlossen seien, kein Anreiz mehr zu politischen Entlassungen bestehe.³⁾ Man meinte, es genüge, das Eingangstor zum öffentlichen Dienst vor dem Politiker zu schließen, dann könne man die Hintertür getrost offen lassen (the back-door could be kept open). Diese Theorie sollte sich aber nicht als richtig erweisen. Die Entlassungsbefugnis wurde immer wieder dazu mißbraucht, politisch mißliebige Personen aus dem Dienst zu entfernen. Die Verhältnisse besserten sich durch eine Exekutivverordnung des Präsidenten McKinley, die für Entlassungen eine schriftliche Begründung verlangte und dem Betroffenen Gelegenheit zur Verteidigung gab.

1) Fish, a.a.O., S. 229

2) Fish, ebenda

3) Freund, a.a.O., S. 147

Einen wirksameren Schutz des Beamten gegen willkürliche und insbesondere politische Entlassungen schuf erst das Lloyd-La Follette Gesetz vom 24. August 1912, das noch heute gilt. Es bestimmt in materieller Hinsicht in Sec. 6, daß Entlassungen von Angehörigen des klassifizierten Dienstes nur im Interesse der Leistungsfähigkeit der Verwaltung vorgenommen werden dürfen.¹⁾ In formeller Hinsicht sieht das Gesetz vor, daß dem Beamten die Gründe seiner Entlassung schriftlich bekanntzugeben sind. Ferner sollen ihm alle Vorwürfe, die gegen ihn erhoben werden, mitgeteilt und ihm hinreichend Zeit und Gelegenheit gegeben werden, sich schriftlich zu verteidigen. Die Ansetzung einer mündlichen Verhandlung und die Vernehmung von Entlastungszeugen steht allerdings im freien Ermessen des Disziplinarvorgesetzten, der die Entlassung ausgesprochen hat. Der Beamte hat die Möglichkeit, mit der Begründung, das vorgeschriebene Verfahren sei nicht eingehalten worden, oder die Entlassung sei aus politischen oder religiösen Gründen erfolgt, die Civil Service Commission anzurufen. Die Kommission ist in diesen, nicht aber in anderen Fällen berufen, eine Untersuchung anzustellen. Falls sich die Unrechtmäßigkeit der Entlassung aus den genannten Gründen herausstellt, hat sie die Wiedereinstellung des Beamten zu verfügen.

Durch diese Regelung ist die Möglichkeit eines politischen Mißbrauchs der Entlassungsgewalt stark eingeschränkt, wenn auch nicht völlig ausgeschlossen. Die Vorschrift der Sec. 6 ist sehr dehnbar. Ein Vorgesetzter, der das Gesetz böswillig umgehen will, wird leicht eine gesetzlich zulässige Begründung für die Entlassung vorschützen können. Die Civil Service Commission und auch die Gerichte sind nicht befugt, die Ausübung des Ermessens durch den Dienstvorgesetzten nachzuprüfen. Letzterer ist in der Beurteilung der Frage, ob der Beamte die für die betreffende Stellung erforderliche Tüchtigkeit, Fähigkeit und allgemeine Eignung besitzt, frei.²⁾ Man hat sich im Interesse der Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit des Dienstes gescheut, der Entlassungsbefugnis des Vorgesetzten zu starke Fesseln anzulegen und ist

1) Mosher, Kingsley, Stahl, a.a.O., S. 487

2) White (39) a.a.O., S. 391

insoweit dem alten Grundsatz der "open back-door" treu geblieben.¹⁾ Die entscheidende Veränderung der Dinge kommt aber schon darin zum Ausdruck, daß das, was früher als demokratisches Prinzip verherrlicht wurde, jetzt den Stempel der Gesetzesverletzung erhielt. Da man bei den meisten Behördenleitern Gesetzestreue voraussetzen kann und das politische Element in der Bundesverwaltung im Laufe der Zeit immer mehr zurückgedrängt wurde, kann man sagen, daß der Mißbrauch der Entlassungsgewalt zu politischen Zwecken im klassifizierten Dienst nach dem Erlaß der Lloyd-La Follette Act zur Seltenheit wurde. Damit war ein unverkannbarer Fortschritt in der Schaffung eines neutralen Berufsbeamtentums in den Vereinigten Staaten erzielt; denn die politische Neutralität des Beamten hat seine Unabhängigkeit von den Launen des Parteipolitikers zur Voraussetzung. Solange das berufliche Schicksal des Beamten von politischen Erwägungen abhängt, wird er kein unparteiischer Hüter der Gesamtinteressen sein können. Er wird vielmehr seine Beziehungen außerhalb des öffentlichen Dienstes pflegen müssen, um bei seiner Entfernung aus dem Amt mit einer anderweitigen Versorgung rechnen zu können. Insofern bedingen sich politische Neutralität und längere Amtszeit.²⁾

§ 9. Die weitere Ausdehnung des klassifizierten Dienstes bis zur Gegenwart

Die weitere Entwicklung brachte der Reform neue Erfolge. Der Anteil des klassifizierten Dienstes war in stetem Wachsen begriffen. 1914 standen zwei Drittel aller Bundesbeamten unter dem Verdienstsystem, 1924 waren es schon drei Viertel. 1932 erreichte der Anteil einen vorläufigen Höchststand von 81 %. Diese Ausdehnung war in erster Linie den Präsidenten zuzuschreiben, die sich oft von dem Streit um die Ämter abgestoßen fühlten und die Bürde eines "patronage dispensers" als unwürdig empfanden. Der Kongreß bildete dagegen, von Ausnahmen abgesehen, stets einen Hemmschuh für den Fortschritt des Merit system.

1) Die Verhältnisse in den USA sind in dieser Beziehung umgekehrt wie in Deutschland. Während dem Dienstvorgesetzten in Amerika ein wesentlicher Teil des Einstellungsverfahrens durch die unabhängige Civil Service Commission aus der Hand genommen worden ist, ist dem Dienstvorgesetzten in Deutschland die Entlassungsbefugnis entzogen und auf unabhängige Disziplinargerichte übertragen worden.

2) Key, Pol., S. 343

Nach dem Amtsantritt Franklin D. Roosevelts im Jahre 1932 zeigte sich, daß es auch fernerhin steter Wachsamkeit der Reformer bedurfte, um das Erreichte gegen die Angriffe der Spoilsmen zu verteidigen, und neuer Anstrengungen, um dem Verdienstsysteem allgemeine Anerkennung zu verschaffen. Die New Deal Gesetzgebung wuchs sich zu einer ernsthaften Bedrohung des Reformgedankens aus. Das durch die Weltwirtschaftskrise ausgelöste Arbeitsbeschaffungsprogramm, die Maßnahmen der Wirtschaftslenkung und der Ausbau der Sozialgesetzgebung hatten eine wesentliche Ausweitung des staatlichen Betätigungsfeldes und damit ein gewaltiges Anschwellen des Personalbedarfes der Bundesverwaltung zur Folge. Die Demokraten waren nach zwölf mageren Jahren an die Macht gekommen. Sie suchten nun ihre Anhänger dadurch zu versorgen, daß der Kongreß bei der Errichtung der vielen neuen Bundesbehörden deren Beamtenstellen, etwa 200.000 an der Zahl,¹⁾ zu "exempt positions" erklärte. Der Ruf nach den Ämtern erscholl von seiten der demokratischen Parteianhänger besonders laut, weil überall im Lande die Arbeitslosigkeit herrschte. Roosevelt ging als erster Präsident nach McKinley sogar so weit, durch Exekutivverordnung einigen Beamtenstellen den Schutz des Zivildienstgesetzes wieder zu entziehen. Die dem Verdienstsysteem feindliche Stimmung griff auch auf die Einzelstaaten über, in denen es in der Zwischenzeit hatte Fuß fassen können. In mehreren Staaten wurde der Versuch unternommen, die Zivildienstgesetze abzuschaffen.²⁾

Die Reaktion ließ nicht auf sich warten. Dem Präsidenten wurden heftige Vorwürfe gemacht, die auch dadurch moralisches Gewicht erhielten, daß Roosevelt früher stets als Freund und Anhänger des Reformgedankens aufgetreten war. Verdienstvoll war die sofort einsetzende Agitation der Reformvereine, unter denen besonders die Civil Service Reform League, die Civil Service Assembly of the US and Canada und die National League of Women Voters zu nennen sind.

Roosevelt beantwortete die an ihm geübte Kritik mit der Erklärung, das Verdienstsysteem sei nicht gefährdet. Er versprach, es noch während seiner Amtszeit auszudehnen und zu verbessern. Dieses Versprechen löste er tatsächlich ein. Nachdem der Prozentsatz des klassifizierten Dienstes von 81 % im Jahre 1932 auf 63 % im Jahre 1935 gesunken war,

1) White (39) a.a.O., S. 282

2) Ogg & Ray, Introd. 9. ed., S. 499

setzte beim Herannahen der Wahl von 1936 die übliche rückläufige Tendenz des "Covering-in" ein. Der Hunger der eigenen Parteianhänger war inzwischen weitgehend gestillt. Daher konnten sich die Demokraten jetzt der Reform gegenüber aufgeschlossener zeigen. Der Schutz des Zivildienstgesetzes kam nunmehr im wesentlichen ihnen selbst zugute. Der Umschwung der Regierungspolitik zeitigte 1938 seine ersten größeren Erfolge. Durch die Ramspeck-C'Mahoney Postmaster Act fand ein alter Streit um die Stellung von etwa 14.800 Postmeistern der Klassen eins bis drei sein Ende. Diese Klassen waren vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats zu ernennen und daher bisher nach der Pendleton Act vom Merit system ausgeschlossen gewesen, obwohl ihnen keine eigentlich politische Bedeutung zukam. Bereits Wilson hatte aber die Civil Service Commission angewiesen, für die genannten Positionen Prüfungen abzuhalten. Die Ramspeck-C'Mahoney Act hieß diese umstrittene Praxis ausdrücklich gut und gab den Postmeistern einen klassifizierten Status. Das Erfordernis der Zustimmung des Senats zur Ernennung wurde allerdings nicht beseitigt. Der Einfluß des Senats war jedoch dadurch wesentlich eingeschränkt, daß der zu Ernennende unter den drei besten Personen der Bewerberliste sein mußte.¹⁾

Im gleichen Jahre dehnte der Präsident unter voller Ausschöpfung der ihm von der Pendleton Act erteilten Ermächtigung das Verdienstsysteem durch mehrere Exekutivverordnungen auf alle Stellungen aus, die nicht durch Gesetz ausgenommen worden waren. Dadurch kamen über 100.000 Angehörige des öffentlichen Dienstes in den Rahmen des Zivildienstgesetzes. Dies war die größte Zahl, um die je ein Präsident im Verordnungswege den klassifizierten Dienst vergrößert hatte. Von jetzt ab lag das weitere Wachstum des klassifizierten Dienstes ausschließlich in den Händen des Kongresses. Dieser weigerte sich zunächst, dem Verlangen des Präsidenten nachzukommen, das Verdienstsysteem auf alle Positionen mit Ausnahme der wirklich politisch bestimmenden auszudehnen. Trotzdem kam es in den folgenden Jahren zu einer reformfreundlichen Gesetzgebung des Kongresses.

Einen Meilenstein in der Geschichte der Entpolitisierung der amerikanischen Beamtenschaft bildet die Ramspeck Act vom Dezember 1940, genannt nach dem Kongreßabgeordneten Robert Ramspeck aus Georgia. Durch dieses Gesetz wurde der Präsident ermächtigt, eine große Anzahl von Stellen,

1) Johnson, a.a.O., S. 550

besonders der New Deal Behörden, die in früheren Gesetzen des Kongresses ausdrücklich von der Anwendung der Pendleton Act ausgeschlossen worden waren, in das Verdienstsysteem einzubeziehen. Präsident Roosevelt machte im folgenden Jahre von der Befugnis Gebrauch und entzog so weitere 182.000 Angehörige des öffentlichen Dienstes dem Zugriff der Spoilsmen.¹⁾ Außerhalb der Zuständigkeit der Civil Service Commission blieben aber noch immer 200.000 bis 300.000 Beamte, darunter die Angehörigen so wichtiger Einrichtungen wie der Tennessee Stromtalverwaltung (Tennessee Valley Authority, TVA) und anderer größerer Behörden,²⁾ sowie alle vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannten Beamten.³⁾ Durch die Ramspeck Act wurde der Anteil des klassifizierten Dienstes wieder auf etwa 80 %, also die Höhe gebracht, die er vor dem Amtsantritt Franklin D. Roosevelts einnahm.⁴⁾ Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß sich der Personalbestand des klassifizierten Dienstes in diesem Zeitraum von 456.000 auf 726.000, mithin um 270.000 erhöht hatte.⁵⁾

Der Krieg rief einen ungeheuren Bedarf an Arbeitskräften hervor und stellte die US Civil Service Commission vor große Schwierigkeiten. Wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Zahl der Angehörigen der Bundesverwaltung von etwa 1.000.000 im Jahre 1940 auf 3.375.000 am 1. Januar 1945 anstieg, so nimmt es nicht wunder, daß das komplizierte Prüfungsverfahren nicht in allen Fällen beibehalten werden konnte. Bei der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt mußten auch die Anforderungen an die Bewerber wesentlich herabgesetzt werden. Schließlich ging man gänzlich zu Kriegsdiensternennungen (war-service appointments) über, die auf die Dauer des Krieges befristet waren. Die Hoffnung einiger Politiker, daß mit den Prüfungen das ganze Verdienstsysteem im Notstand des Krieges versinken würde, erfüllte sich jedoch nicht. Einige Zeit nach dem Kriegsende hatten sich die Zustände innerhalb des klassifizierten Dienstes wieder normalisiert. Die meisten Personen, die unter den Ausnahmebestimmungen des Krieges in ihre Stellungen gekommen waren, schieden wieder aus dem Dienst aus. Diejenigen, die weiterhin verwendbar waren und im Dienst bleiben wollten, mußten sich

1) Ogg & Ray, Introd. 9. ed., S. 500

2) Zink, Gov. and Pol., S. 482

3) Außer den Postmeistern der Klassen 1 bis 3, s.o. S. 44

4) Zink, Gov. and Pol., S. 482

5) 57. th Annual Report USCSC, 1940, S. 131

nachträglich den regulären Prüfungen unterwerfen. Eine Reduzierung des Personalbestandes auf die Vorkriegshöhe ist heute nicht mehr zu erwarten. Er betrug Ende Juni 1947 1.849.781, von denen 1.698.568, also 92 % den Vorschriften des Zivildienstgesetzes unterworfen waren.¹⁾

§ 10. Kritische Würdigung des heutigen Standes der Entpolitisierung in der Bundesverwaltung

Bei der Beurteilung der jetzigen Situation in der Bundesverwaltung muß beachtet werden, daß auch der Anteil von 8 % der Beamtenschaft, der nicht formal dem Verdienstsysteem unterliegt, praktisch weit von den alten Unsitten des Spoils system entfernt ist. So haben zum Beispiel große Behörden, wie die bereits erwähnte Tennessee Valley Authority (TVA), das Federal Bureau of Investigation (FBI) und der Auswärtige Dienst ihr eigenes Merit system im Kleinen,²⁾ das ausgezeichnet arbeitet und durch sein Prüfungswesen ein im wesentlichen unpolitisches, fachlich qualifiziertes Beamtentum in diesen Behörden hat entstehen lassen. Eine ganze Reihe von leitenden Stellungen in Bundesbehörden, die vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats besetzt werden und daher nicht dem klassifizierten Dienst angehören, werden nicht als Spoils betrachtet. Die betreffenden Beamten bekleiden auf Grund einer Art politischen Gewohnheitsrechtes praktisch ihr Amt "during good behaviour". Vorwiegend handelt es sich dabei um Stellungen, die besondere wissenschaftliche Spezialkenntnisse erfordern und deren Aufgabenbereich gänzlich unpolitischer Natur ist.

Appleby hält es in seinem 1949 erschienenen Buch "Policy and Administration"³⁾ für unwahrscheinlich, daß im Falle eines Wechsels der Regierungspartei der Anteil der aus politischen Gründen entlassenen Bundesbeamten 1 % erreichen würde.⁴⁾ Der größte Teil der einer politischen Entlassung unterliegenden Beamten befindet sich nicht in politisch wirklich einflußreichen Stellungen. Die Mehrzahl bekleidet Ämter wie die

1) Finer, 1 vol. ed. (49), S. 829; die Zahl der Beamten ist bereits wieder im Wachsen begriffen. 1950 betrug sie 1.976.000, s. Mosher, Kingsley, Stahl, a.a.O., S. 43

2) Finer, 1 vol. ed. (49), S. 836, Fußnote 24; Wilmerding a.a.O., S. 125

3) S. 56

4) Das wären bei dem augenblicklichen Personalbestand mehr als 19.000 Angehörige des öffentlichen Dienstes.

des United States Marshal (Vollstreckungsbeamter), des Distriktsstaatsanwaltes, sowie höherer Steuer- und Zollbeamter, die alle vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt werden. Die Zahl der politischen Schlüsselstellungen, deren Besetzung mit politischen Beamten erforderlich ist, um eine Übereinstimmung der Verwaltungsarbeit mit den politischen Richtlinien zu gewährleisten, beträgt nur einige Hundert,¹⁾ jedenfalls aber nicht mehr als Tausend.²⁾ Sie unterliegen mit vollem Recht einem willkürlichen Wechsel und zwar auch während der Herrschaft derselben Partei, ja selbst während der Amtszeit desselben Präsidenten, wenn sich Unstimmigkeiten sachlicher oder persönlicher Natur ergeben oder ein Stimmungswechsel der öffentlichen Meinung eine Umbesetzung ratsam erscheinen läßt. Derartige Umbesetzungen sind durchaus die Regel, und selbst der eifrigste Reformier nimmt daran keinen Anstoß.

Dieser "Restbestand" an Patronage ist in Anbetracht der strengen Durchführung der Montesquieu'schen Lehre von der Gewaltentrennung in der amerikanischen Unionsverfassung sachlich gerechtfertigt. Da es ein beziehungsloses Nebeneinander der einzelnen Staatsgewalten im Verfassungsleben nicht geben kann, muß die politische Praxis die notwendigen Brücken außerhalb der formalen Vorschriften der Verfassung schaffen. Ein sehr wesentliches Bindeglied zwischen der Legislative und der Exekutive bildet die Ausübung der Patronage durch die in der Regel beide Gewalten beherrschende Mehrheitspartei.³⁾ Den Kongreßmitgliedern bietet ihr Mitwirken bei der Besetzung der Spitzenämter in der Verwaltung die Gewähr für deren Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Umgekehrt kann der Präsident die Ernennung von Schützlingen opponierender Kongreßmitglieder seiner Partei verweigern und sich auf diese Weise in der Legislative das zu einem gedeihlichen Zusammenwirken beider Staatsfunktionen erforderliche Maß von Einfluß verschaffen.⁴⁾

Die breite Öffentlichkeit ist in den USA in stärkerem Maße als in Deutschland bereit, den Parteien dieses beschränkte Maß an Patronage zuzubilligen. Das beruht einmal darauf, daß die beiden großen alten

1) Appleby, ebenda

2) Ogg & Ray, Introd. 9. ed., S. 498

3) Appleby, Big Dem., S. 154 f; Zink, Gov. and Pol., S. 480

4) vgl. oben S. 21 f. In einer parlamentarischen Demokratie bildet die Brücke zwischen der Gesetzgebung und der Verwaltung bereits das vom Parlament abhängige Kabinett.

Parteien trotz der Mißstände, die im Gefolge des Spoils system so zahlreich auftraten, bei der Bevölkerung ein größeres Prestige besitzen, zum anderen darauf, daß sie nicht in dem Maße die Wortführer einzelner Klassen der Bevölkerung sind, wie in Deutschland. Das größere Ansehen der Parteien ist geschichtlich begründet. Sie begannen bereits früh zu Trägern des politischen Lebens Amerikas zu werden. Der Aufstieg der USA von einer Gruppe kleiner Kolonistenstaaten zur Weltmacht ist eng mit dem Wirken der beiden großen Parteien verknüpft. Die Präsidenten vereinigten in sich jeweils die Funktion des Repräsentanten der Nation und die des Führers ihrer Partei. Im Gegensatz dazu betraten die Parteien in Deutschland die politische Bühne bedeutend später und waren bis 1918 auf die Rolle von Kritikern der monarchischen Regierung beschränkt.¹⁾ Selbst als die Einführung der parlamentarischen Regierungsform den Parteien die Möglichkeit bot, eine führende Stellung im Staate einzunehmen, konnten sie diese Möglichkeit infolge ihrer Zersplitterung und Uneinigkeit nicht wahrnehmen. Der eigentliche Träger des Staates blieb die durch den Wegfall des Monarchen ihrer Spitze beraubte Bürokratie.²⁾ Kennzeichnend für die im wesentlichen positive Einstellung des Amerikaners zu den Parteien ist die populäre Bezeichnung der amerikanischen Regierungsform als "party-government", was, wenn man es wörtlich mit "Parteiregierung" ins Deutsche übersetzt, leicht den Klang eines abfälligen Werturteils erhält.

Auch heute werden immer wieder Versuche unternommen, dieser oder jener Gruppe von Bundesbeamten den Schutz des Zivildienstgesetzes zu nehmen. Die Zeiten jedoch, in denen die Berechtigung des Verdienstsystems selbst in Zweifel gezogen werden konnte, sind vorüber. Die Vorteile, ja die dringende Notwendigkeit eines nach fachlichen Gesichtspunkten ausgewählten, politisch neutralen Berufsbeamtentums für den modernen Staat sind so offensichtlich, daß sie schlechterdings von keinem verständigen Menschen mehr geleugnet werden können. In dem komplizierten Mechanismus des heutigen Staates mit seiner ausgedehnten "Daseinsvorsorge"³⁾ würde sich ein Versagen der öffentlichen Verwaltung zu einer sozialen Katastrophe auswachsen können. Bei der in den USA besonders starken inneren Zerrissenheit der Bevölkerung, ihrer Zersplitterung in die verschiedensten, sich befehdenden Gruppen wirtschaftlicher, weltanschaulicher und

1) Herrfahrdt, Verwaltungslehre, a.a.O., S. 121

2) Herrfahrdt in Veröff. der VDSTL, a.a.O., S. 133

3) Der Ausdruck stammt von Forsthoff, Lehrb., S. 278 ff

rassischer Art, muß es eines der Hauptanliegen des Staates sein, einen gerechten Ausgleich zu schaffen und zwischen den gegensätzlichen Interessen zu vermitteln. Diese schiedsrichterliche Funktion¹⁾ kann der Staat nicht erfüllen, wenn seine Exekutive, der Parteipolitik preisgegeben, zum Instrument einzelner Gruppen wird.²⁾ Die Parole der Politiker, daß ein aus der Einflußsphäre der politischen Parteien herausgenommenes Beamtentum notwendig undemokratisch und damit "unamerikanisch" sein müsse, hat, wenigstens auf der Bundesebene, an Überzeugungskraft bei den Wählern eingebüßt. Man kann daher ohne Übertreibung sagen, daß die Stellung des Verdienstsystems in der Bundesverwaltung heute gefestigter ist, als je zuvor im Laufe seiner jetzt 70jährigen Geschichte.

Bezeichnend für die heutige politische Unabhängigkeit der Masse des amerikanischen Beamtentums sind die Wahlergebnisse in den Kreisen um Washington,³⁾ die überwiegend von Bundesangestellten bewohnt werden. Das Ergebnis weicht kaum von der nationalen Stimmenverteilung ab. Die Bundesbeamten schienen 1948 eher nach der konservativen, das heißt republikanischen Seite zu neigen, als zu der Partei, die seit 16 Jahren die Kontrolle über die Patronage ausüben konnte.⁴⁾

Der europäische Beobachter muß also heute seine überkommenen Anschauungen von einem politisch zersetzten und korrumpierten Beamtentum in den Vereinigten Staaten von Grund auf revidieren. Die Stellung des klassifizierten Bundesbeamten gleicht praktisch weitgehend der des Berufsbeamten auf Lebenszeit in Deutschland. An einem offenen Bekenntnis zur Anstellung auf Lebenszeit fehlt es allerdings auch heute noch, da die öffentliche Meinung sich bisher nicht mit diesem Gedanken befreunden konnte. Hier wirkt noch der alte Argwohn der breiten Massen Amerikas gegen die "Bürokratie" fort, der durch die unliebsamen Eingriffe des aufgeblähten Verwaltungsapparates der Kriegszeit neue Nahrung erhalten hat.⁵⁾ In den Köpfen vieler Amerikaner spukt noch die

1) Über den Gedanken der schiedsrichterlichen Funktion des Staates gegenüber den wirtschaftlichen und sozialen Interessenverbänden s. Herrfahrdt: "Das Problem der berufsständischen Vertretung" (1921).

2) Empl. Rel. in the Publ. Serv., S. 59; Kern, a.a.O., S. 497

3) In Washington selbst wird nicht gewählt, da es im District of Columbia liegt.

4) Appleby, Pol. and Adm., S. 58

5) vgl. White 3. ed., S. 326

"Gefahr permanenter Beamter"¹⁾. Mit der Anstellung des Beamten auf Lebenszeit verbindet sich für den Mann auf der Straße die Vorstellung von einer besonderen Beamtenkaste, die ihrer Ämter so sicher ist, daß sie sich autoritär und selbstherrlich gebärdet. Schon auf Grund der im wesentlichen auf dem Lloyd-La Follette Gesetz von 1912 beruhenden augenblicklichen Regelung der Entlassungsfrage ist die allerdings unrichtige²⁾ Ansicht weit verbreitet,³⁾ innerhalb des Verdienstsystems seien die Entlassungsmöglichkeiten zu sehr eingeschränkt.

Wenn aus diesen Gründen in den USA auch keine Ernennungen "auf Lebenszeit" erfolgen, so steht das Heer der Beamten des klassifizierten Dienstes doch unangefochten von den Änderungen des politischen Klimas bis zu seiner Pensionierung⁴⁾ im Dienst. Diese Tatsache ist freilich nicht das ausschließliche Verdienst der Reformbewegung. Sie ist auch auf die Veränderung der Lebensverhältnisse des Durchschnittsamerikaners überhaupt zurückzuführen. Früher wechselten die meisten Amerikaner öfters ihre Beschäftigung und ihren Beruf. Eine festgelegte berufliche Laufbahn hatten wenige. Heute ist die Lebensführung allgemein stabiler geworden. Die Folge ist eine größere Stabilität auch im öffentlichen Dienst, der sich stets in vieler Hinsicht den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen im Staate anpaßt. Ähnliches gilt für die Ausbildung und Verbreitung des Prüfungswesens. Hier ist den Reformern die Tatsache zur Hilfe gekommen, daß die öffentliche Verwaltung auf die Dauer hinter den verbesserten Auslesemethoden der Industrie nicht zurückstehen konnte.⁵⁾

Ein besonders glücklicher Umstand, der das stete Wachstum des Verdienstsystems gefördert hat, ist der überparteiliche Charakter der Reform gewesen. Der Gesetzesantrag wurde 1883 durch einen demokratischen Senator eingebracht und von einem republikanischen Kongreß verabschiedet. In der Civil Service Commission waren jeweils beide Parteien vertreten. So fand die Reform von seiten der herrschenden Partei immer soviel Unterstützung, daß sie nie ganz verloren war. Von

1) Ruckhäberle, a.a.O., S. 316

2) White 3. ed., S. 426; Graves, Publ. Adm., S. 226

3) vgl. John Fischer, a.a.O., S. 535 ff

4) Grundlage der Altersversorgung der amerikanischen Beamten bildet die "Civil Service Retirement Act" von 1920, die seit ihrem Erlaß erhebliche Verbesserungen und Erweiterungen erfahren hat.

5) Fish, a.a.O., S. 244

Vorteil war auch, daß die Gewerkschaften der Angestellten des öffentlichen Dienstes dem Reformgedanken stets wohlgesonnen gewesen sind, weil das Verdienstsysteem ihren Mitgliedern ordentliche und gerechte Arbeitsbedingungen sicherte. So bezeichnete der Präsident der National Federation of Federal Employees es als eines der Hauptziele seiner Organisation, das Verdienstsysteem zu stärken und auf alle Positionen mit Ausnahme der politischen Schlüsselstellungen auszudehen.¹⁾

Die Gewerkschaften wachten oft auch über die saubere Handhabung der Bestimmungen der Zivildienstgesetze in den Einzelstaaten und in den Städten. So wird von Chikago berichtet, daß nur durch den Druck der dortigen Gewerkschaft eine ordentliche Ausführung des örtlichen Zivildienstgesetzes seit 1915 erzwungen worden sei.²⁾

§ 11. Die Lage in den Einzelstaaten und Gemeinden

Eine Schilderung des gegenwärtigen Standes der Entpolitisierung der Beamtenschaft in den Vereinigten Staaten wäre unvollkommen, ohne einen Blick auf die Verhältnisse in den Staats- und Gemeindeverwaltungen zu tun. Während das Spoils system im Bund im wesentlichen als überwunden angesehen werden kann, läßt sich dasselbe von den übrigen Verwaltungsträgern leider nicht sagen.

In den Staaten hat das Verdienstsysteem nur langsam an Boden gewinnen können. Nachdem New York und Massachusetts den Anfang gemacht hatten,³⁾ dauerte es über zwei Jahrzehnte, bevor im Jahre 1905 Wisconsin und Illinois und bis 1920 weitere sechs Staaten folgten. Dann trat bis 1937 ein völliger Stillstand ein. Erst danach kam es wieder im Zuge des unter Roosevelt neu erwachten Interesses an der Reform in einer ganzen Reihe von Staaten zur Annahme von Zivildienstgesetzen nach dem Muster der Pendleton Act, so daß sich schließlich 1951 die Zahl der Staaten mit einer Zivildienstgesetzgebung auf 25 belief.⁴⁾ Unter ihnen befinden sich seit 1950 die beiden New-England Staaten Vermont und New Hampshire, in denen bereits vorher das Spoils-Unwesen verhältnismäßig unbekannt war. Fast die Hälfte aller Staaten hat bis heute keinerlei gesetzgeberische Schritte zur Entpolitisierung seiner Beamtenschaft unternommen. In einigen Staaten ist es zwar zur Annahme

1) Empl. Rel. in the Publ. Serv., S. 18

2) ebenda, S. 20

3) oben S. 40

4) Ogg & Ray, Introd., 10. ed., S. 878

eines civil service law gekommen, ohne daß dieses jedoch Bestand hatte. So ist 1939 in Arkansas das Gesetz von 1937, 1941 in New-Mexico das Gesetz von 1939 und 1948 in Louisiana das Gesetz von 1940 widerrufen worden. In Louisiana scheiterte der Versuch, das Merit system wieder einzuführen, noch im Jahre 1950 an dem Widerstand der Parteipolitiker. In Connecticut wurde das Gesetz von 1913 im Jahre 1921 widerrufen. Erst im Jahre 1937 kam es erneut zur Annahme eines Zivildienstgesetzes, das noch heute in Kraft ist. In Kansas wurde 1915 ein Gesetz angenommen, das aber von 1922 bis 1941 lediglich auf dem Papier stand, da sich die Spoilsmen in der Legislative des Staates nicht entschließen konnten, irgendwelche Mittel zu bewilligen.¹⁾ Insgesamt neun Staaten haben einen Verfassungszusatz angenommen, um ihre Zivildienstgesetze auf eine festere Grundlage zu stellen und sie gegen zu leichten Widerruf durch eine Zufallsmehrheit in ihrer gesetzgebenden Versammlung zu sichern.²⁾

Der Anwendungsbereich der Gesetze ist in den einzelnen Staaten sehr verschieden. In einigen gelten sie nur für die Gesundheits- und Wohlfahrtsbehörden.³⁾ Manche Gesetze enthalten so zahlreiche Möglichkeiten, Ausnahmen von den Prüfungen zu gewähren und so dehnbare Klauseln, daß ihr praktischer Wert gering ist. Andere sind besser gefaßt. Als Muster-gesetz gilt die Civil Service Act von Michigan aus dem Jahre 1937, die in ihrer Section 23 ausdrücklich von ihren Beamten verlangt, daß sie ihr Amt unparteiisch zum gemeinen Nutzen verwalten und selbst den Anschein der Parteilichkeit vermeiden.⁴⁾ Die praktische Durchführung der Gesetze ist vielfach sehr unbefriedigend.⁵⁾ Die Politiker haben gelernt, die Zivildienstgesetze zu umgehen oder in ihrem Rahmen unter Mißbrauch ihrer Einrichtungen zu arbeiten. Dabei haben sie die verschiedensten

1) Graves, Am. Stat. Gov., S. 491 f; Ogg & Ray, Introd., 9. ed., S. 967, Fußnote 1

2) Als Beispiel für die Fassung derartiger Zusätze sei hier der Artikel V, Section 6 der Verfassung von New York wiedergegeben. Er lautet: "Appointments and promotions in the civil service of the State, and of all civil divisions thereof, including cities and villages, shall be made according to merit and fitness, to be ascertained, so far as practicable, by examinations which, so far as practicable, shall be competitive." (abgedruckt bei Graves, Am.St.Gov., S. 496)

3) Mosher, Kingsley, Stahl, S. 30

4) Section 23 lautet: "In his official activity, the state employee shall pursue the common good and not only be impartial but so act as not to endanger his impartiality nor to give occasion for distrust of his impartiality" abgedruckt bei Morstein-Marx, Elements, S. 494

5) White, 3. ed., S. 320

Methoden entwickelt, von denen die einfachste die ist, keine oder ganz unzureichende Mittel zur Ausführung des Gesetzes zu bewilligen. Aber selbst wenn es an Geldmitteln nicht fehlt, gibt es viele Wege, die Prüfungen völlig zu entwerten. Man braucht nur ihre Abhaltung in die Hände von Männern zu legen, die selber nicht den Willen zur gerechten und fairen Beurteilung der Bewerber haben, sondern die Interessen ihrer Partei höher stellen.¹⁾ Der schwache Punkt der Gesetze liegt darin, daß die Mitglieder der Civil Service Commission der Staaten in der Regel vom Gouverneur ernannt werden, der sein Ernennungsrecht leicht dazu mißbrauchen kann, die Kommission mit willfähigen Parteifreunden zu besetzen, die dann das Gesetz zu einer Farce machen.²⁾ Es zeigt sich auch hier, daß es nicht damit getan ist, ein gutgefaßtes Gesetz zu verabschieden, sondern daß es entscheidend auf den Geist ankommt, der es zur Tat werden läßt. So vermögen alle Zahlen nur schwer ein richtiges Bild davon zu vermitteln, wie weit es in den Staaten gelungen ist, den Einfluß der Politiker in der Verwaltung zurückzudrängen. Während einige Staaten auch ohne die Annahme eines Zivildienstgesetzes ein im wesentlichen nach Verdienst und Fähigkeit aufgebautes Beamtentum besitzen, herrscht in anderen unter dem Deckmantel eines formalen Merit system die alte Spoils-Tradition ungebrochen fort.

Als ein Fortschritt, dessen Bedeutung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, muß es daher angesehen werden, daß der Bundesgesetzgeber dazu übergegangen ist, den Staaten für einzelne Verwaltungszweige das Verdienstsystem aufzuzwingen. Gelegenheit dazu bot die Gewährung der sogenannten "federal grants-in-aid" an die Staaten. Das sind Hilfgelder aus dem Bundessteueraufkommen, mit denen eine Art Finanzausgleich in den Vereinigten Staaten erzielt wird.³⁾ Viele An gelegenheiten der Einzelstaaten werden ganz oder teilweise mit Mitteln der Bundesregierung finanziert, um eine bessere und gleichmäßige Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben auch in den steuerschwachen Staaten zu gewährleisten. Fast alle derartigen Zuschüsse werden an Bedingungen geknüpft, die den zweckmäßigen und sparsamen Einsatz der Gelder sicherstellen sollen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit

1) vgl. im einzelnen die Schilderungen bei McKean, a.a.O., S. 316 ff; Pfiffner, a.a.O., S. 234 ff; sowie Key "Methods", a.a.O., S. 544 ff

2) Ogg & Ray, Introd., 10. ed., S. 879

3) White (39), S. 155

der Bedingungen kann nicht in Zweifel gezogen werden,¹⁾ da nach der Verfassung der Bund nicht zur Leistung, die Einzelstaaten nicht zur Annahme der Hilfgelder gezwungen sind. Es liegt also kein Eingriff in die vom Zehnten Zusatzartikel der Unionsverfassung garantierten Souveränitätsrechte der Staaten vor. Ein Staat, der die Bedingungen nicht erfüllen will, kann, wenigstens theoretisch, die Zuwendungen ausschlagen.²⁾

Die Bedingungen können sich auch auf die Personalpolitik der Staats- und Gemeindebehörden bei der Erfüllung der subventionierten Aufgaben beziehen und mit einer entsprechenden Aufsicht verbunden sein. So sind große Gruppen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in allen Staaten der Union auf dem Wege über den Bundesgesetzgeber im Laufe der Zeit dem Einfluß der Parteimaschinen und ihrer Bosse entzogen worden. Eines der hervorragendsten Beispiele hierfür bietet die Novelle zur Social Security Act von 1939, nach der vom 1.1.1940 ab alle Staatsbehörden, die im Rahmen dieses Gesetzes tätig werden, Vorsorge dafür treffen müssen, daß ihre Beamten auf der Grundlage des Verdienstsystems eingestellt werden und arbeiten.³⁾ Hauptsächlich handelt es sich dabei um die Behörden der Arbeitslosenversicherung, der Sozialversicherung, sowie des Fürsorgewesens. Die Zahl der davon betroffenen Staats- und Gemeindebeamten beträgt annähernd 100.000.⁴⁾ Ähnliche Erfordernisse, wie sie im Zusammenhang mit der Social Security Act aufgestellt wurden, gelten im öffentlichen Gesundheitswesen, der Jugendwohlfahrt und einigen anderen Aufgabenbereichen. Diejenigen Staaten, die kein umfassendes Merit system nach der Art der Pendleton Act eingerichtet hatten, mußten auf Grund der Novelle zur Social Security Act "merit system councils" zur Wahrnehmung der mit der Einführung des Verdienstsystems anfallenden Aufgaben einrichten. Diese Councils stehen unter der Aufsicht des Bundes-

1) Sie ist wiederholt vom Supreme Court anerkannt worden, so z.B. in *State of Oklahoma v. US Civil Service Commission*, 330 US 143; 91 L. ed. 806: "... the United States ... does have power to fix the terms upon which its money allotments to states shall be disbursed."

2) vgl. die Supreme Court Entscheidung *Massachusetts v. Mellon* aus dem Jahre 1923, 262 US 447 (483); 67 L. ed. 1078 (1083): "... the complaint of the plaintiff state is brought to the naked contention that Congress has usurped the reserved powers of the several states by the mere enactment of the statute, though nothing has been done and nothing is to be done without their consent."

3) Key, Pol., S. 346

4) Aronson, S. 24

wohlfahrtsamtes (Federal Security Agency), das damit eine besondere Abteilung, die "Division of State Merit System Services", betraut hat.¹⁾

Es ist zu hoffen, daß das gute Vorbild der unter dem Verdienstsysteem arbeitenden Wohlfahrtsbehörden in den von der Reform bisher sonst unberührten Staaten seine Wirkung nicht verfehlen wird. Der Unterschied in der Leistungsfähigkeit, Sparsamkeit und Sauberkeit dieser Behörden gegenüber den anderen, politisch beherrschten Verwaltungen ist so auffällig, daß letztere einem Vergleich nicht standhalten können. Die entscheidende Bedeutung der Novelle zur Social Security Act und der anderen, entsprechenden Bundesgesetze liegt weniger in der oben genannten großen Zahl der davon betroffenen Staats- und Gemeindebeamten, als darin, daß sie die beiden Systeme auch in den der Reform bislang verschlossenen Staaten in Wettbewerb gestellt haben. Sie haben die Möglichkeit geschaffen, die Öffentlichkeit in allen rückständigen Staaten durch die Praxis von den Vorteilen einer entpolitisierten Verwaltung zu überzeugen.²⁾ Welchem System auf lange Sicht bei einem Wettbewerb die Zukunft gehört, kann nicht zweifelhaft sein. Trotzdem wäre es verfehlt, einen schnellen und leichten Sieg des Merit system vorauszusagen. Die 70jährige Geschichte der Reformbewegung lehrt, daß die Spoils-Politiker jede Stellung erst nach harten Kämpfen aufgeben. Gerade in einigen Staaten haben sie sich besonders gut verschanzt.

Ähnlich wie in den Staaten hat sich die Ausbreitung des Verdienstsystems auch in den Städten erheblich beschleunigt, seit um das Jahr 1937 durch Franklin D. Roosevelts Initiative das Interesse an der Reform neu erwacht war. Soweit es sich um die formalen gesetzgeberischen Maßnahmen und die Errichtung einer Civil Service Commission handelt, hat die Reform in den Großstädten einen fast vollständigen Sieg errungen. So stellen nach Mosher³⁾ 93 % der Städte über 100.000 Einwohner ihre Angestellten entweder durch ihre eigenen oder die staatlichen Civil Service Commissions ein. In der Praxis sieht das Bild allerdings nicht immer ganz so günstig aus. Gerade in den dichtbevölkerten Großstädten, in die große, noch nicht völlig assimilierte

1) Mosher, Kingsley, Stahl, S. 30

2) Aronson, a.a.O., S. 24

3) Mosher, Kingsley, Stahl, a.a.O., S. 32

Einwandererströme geflossen sind, hatten sich die Bosse mit ihren politischen Ringen besonders stark festgesetzt und waren schwer aus dem Sattel zu heben. Hier haben die Reformer oft heute noch schwere Kämpfe mit ihren durchtriebensten Gegnern auszutragen. Im allgemeinen läßt sich aber sagen, daß die Verwaltungen der Großstädte fortschrittlicher sind, als die der Mittel- und Kleinstädte. Je kleiner eine Gemeinde ist, desto größer ist der Einfluß der Parteien in der Verwaltung und damit die Tendenz zum Patronage system.¹⁾ Der Anteil der Städte, deren Verwaltung auf der Grundlage des Verdienstsystems arbeitet, ist bei den kleinen Städten wesentlich geringer als bei den großen. Er ist direkt proportional zur Größe der zur Untersuchung herangezogenen Städte.²⁾

Eine Ausnahme bilden die Gemeinden, die nach dem "council-manager-plan" verwaltet werden. Es handelt sich dabei meist um kleinere Städte. Im Jahre 1949 betrug ihre Zahl 877.³⁾ Bei ihnen steht zwischen dem von der Bevölkerung gewählten Stadtrat (council) und der Stadtverwaltung als Leiter der Exekutive ein politisch neutraler Fachbeamter (manager), der auch die Ernennungsgewalt, und zwar unabhängig vom Stadtrat ausübt. Es kommt verhältnismäßig selten vor, daß der Stadtrat sich unter Überschreitung seiner Befugnisse in die Aufgaben des Manager einmischt. Daher besitzen fast alle diese Städte ein vorbildlich sauberes, unpolitisches Beamtentum.

Interessant ist, daß die Städte mit einem Verdienstsysteem nicht gleichmäßig über das Gebiet der Union verteilt sind. Der Süden und das Innere des Landes sind rückständiger als der industrielle Norden und die Küstengebiete.⁴⁾ Es ist schwer, sich ein vollständiges Bild der Lage in den Städten zu machen, da sich die Methoden in ihrer Verwaltung oft sehr plötzlich mit den politischen Verhältnissen ändern können. Viel hängt von der Persönlichkeit des jeweiligen Bürgermeisters ab.

Die ländlichen Kreise (counties) sind "the least reformable units of America"⁵⁾ oder, wie sie auch bezeichnet werden, "the dark continent of American politics"⁶⁾ Sie sind in jeder Beziehung die rückständigste

1) Graves, Publ. Adm., S. 713; Appleby, Pol. and Adm., S. 54

2) vgl. die Tabelle bei Mosher, Kingsley, Stahl, S. 33

3) Ogg & Ray, Introd., 10. ed., S. 980

4) Zink, Gov. of Cities, S. 361

5) Brogan, a.a.O., S. 284

6) Ogg & Ray, Introd., 10. ed., S. 964

Verwaltungseinheit in den Vereinigten Staaten. Von den 3.043 Counties des Landes hatten 1950 schätzungsweise nur 185, also etwa 6 %, ein mehr oder weniger ausgedehntes Verdienstsyst¹⁾em. Etwa 30 von ihnen erledigten die sich daraus ergebenden Aufgaben (zum Beispiel die Abhaltung von Prüfungen) durch eigene Behörden. Die anderen bedienten sich dazu der Civil Service Commission ihres Staates. In einigen Staaten, wie etwa in New Jersey, stellt die staatliche Civil Service Commission auf Wunsch den Counties ihre Dienste zur Verfügung. In New Jersey haben von dieser Möglichkeit bisher 16 der 21 Counties des Staates Gebrauch gemacht. New York ist der einzige Staat der Union, der es 1941 allen seinen Städten und Landkreisen zur Pflicht gemacht hat, das Verdienstsyst²⁾em einzuführen. Diese beispielhafte Gesetzgebung ist seit dem 1. Juli 1943 in Kraft.³⁾ Die Zahl der davon betroffenen Counties beträgt 62. Die überwältigende Mehrheit der über 330.000 County-Beamten der Vereinigten Staaten unterliegt hinsichtlich ihrer Einstellung und Entlassung noch immer den Methoden des Spoils system. In der genannten Zahl sind die Schullehrer nicht einbegriffen. Die Lehrerstellen sind von jeher in Stadt und Land gewohnheitsmäßig nicht als Spoils angesehen worden.⁴⁾

1) Mosher, Kingsley, Stahl, S. 32

2) vgl. den oben S. 52, Fußnote 2, angeführten Artikel V, Sec. 6 der Verfassung New Yorks

3) Ogg & Ray, Introd., 9. ed., S. 1023, Fußnote 1; Graves, Am. State Gov., S. 496

4) Epstein, a.a.O., S. 290

D r i t t e r T e i l

Die Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes durch das
=====

Verbot der aktiven politischen Betätigung
=====

(Fernhalten des Beamten von der Politik)
=====

§ 12. Die Vorgeschichte des Verbots

In dem vorangegangenen Teil haben wir uns mit den in der Mitte des vorigen Jahrhunderts einsetzenden, noch heute wirksamen Bestrebungen befaßt, das amerikanische Beamtentum gegen den Einfluß der Parteipolitiker durch die verschiedensten Maßnahmen abzuschirmen. Erinnerung sei an die Beschränkung der Ernennungsbefugnis, an den Schutz des Beamten vor willkürlicher Entlassung und an das strafrechtliche Verbot der Nötigung des Beamten zu politischen Beitragsleistungen zugunsten einer Partei oder eines Kandidaten. Alle diese Maßnahmen erstrebten die Entpolitisierung der Verwaltung durch ein Fernhalten des Politikers von der Beamtenschaft. Es kann jedoch nicht genügen, einseitig die Politiker in ihrer Betätigungsfreiheit einzuschränken.¹⁾ Die notwendige Ergänzung bildet die Beschränkung der politischen Betätigung der Beamten, also umgekehrt das Fernhalten des Beamten von der Politik. Solange die Beamten aktiv in den politischen Streit eingreifen, wird man von den Politikern schwerlich erwarten können, daß sie im Falle ihres Sieges die Beamten, die sich für die gegnerische Partei eingesetzt hatten, ungeschoren lassen.²⁾ Andererseits kann man aber noch weniger von den Beamten in den politischen Kämpfen eine vornehme Zurückhaltung verlangen, solange ihr berufliches Schicksal von dem Ausgang eben dieser Kämpfe abhängig ist. Um eine politische Neutralität der Beamtenschaft zu erreichen, gilt es daher, die Trennung von Politik und Verwaltung durch beschränkende Bestimmungen hinsichtlich jeder der beteiligten Gruppen herbeizuführen. Zuerst müssen die Vorbedingungen für einen wirksamen Schutz der Beamten gegen unzulässige Eingriffe aus dem politischen Bereich geschaffen werden. Die so gewonnene Unabhängigkeit der Beamtenschaft kann aber dann nur dadurch gesichert werden, daß sie ihrerseits das Opfer gewisser Ein-

1) Köttgen in Handbuch a.a.O., S. 17

2) Wilmerding, a.a.O., S. 236

schränkungen ihrer staatsbürgerlichen Rechte auf sich nimmt.¹⁾ In diesem Sinne ist auch die historische Entwicklung des Verbots der politischen Betätigung der Beamten in den USA verlaufen.

Die älteste Einschränkung der politischen Betätigungsfreiheit der Beamten in den Vereinigten Staaten macht hier allerdings eine Ausnahme. Sie fällt insofern aus dem Rahmen, als sie nicht der politischen Neutralisierung dienen sollte. Es handelt sich um die Vorschrift des Artikels I, Section 6, 2 der amerikanischen Bundesverfassung, die von den Verfassungen der meisten Einzelstaaten inhaltlich übernommen worden ist. Sie begründet die Unvereinbarkeit der Innehabung eines öffentlichen Amtes der Bundesverwaltung mit der Stellung eines Senators oder Abgeordneten des Repräsentantenhauses. Die Väter der Verfassung ließen sich bei der Aufnahme dieser Bestimmung von dem Grundsatz der Gewaltentrennung leiten, wie ihn Montesquieu in seinem 1748 erschienenen Werk "De l'esprit des lois" aufgestellt hatte, wo es im 6. Kapitel des XI. Buches warnend heißt: "Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles, ou du peuple exerçait les trois pouvoirs." Der Gedanke, daß die Abgeordnetenstellung die Unparteilichkeit des Beamten oder seine Dienstzucht gefährde und deshalb unerwünscht sei, wie er bei der Erörterung der Frage der Inkompatibilität in England und den kontinentaleuropäischen Ländern später immer stärker in den Vordergrund trat,²⁾ ist den Vätern der Unionsverfassung begreiflicherweise nicht gekommen. Zu ihrer Zeit waren die Parteien und die heutige Form des Party government noch unbekannt. Da die Inkompatibilität in der Bundesverfassung ausdrücklich festgelegt worden war, ist eine Diskussion über die Zweckmäßigkeit und Berechtigung dieser Regelung in den USA im Gegensatz zu den westeuropäischen Ländern

1) vgl. den "Report of the Committee on the Parliamentary Candidature of Civil Servants, P.P., 1924-25, IX, S. 312: "... the step from the Civil Servant politician to the Politicized Civil Service is but a short one," zitiert bei Cohen, a.a.O., S. 202

2) vgl. für England: Anson, a.a.O., S. 77; Finer, 2 vol ed. (32), S. 1393. Für Deutschland: Werner Weber, a.a.O., S. 215 ff; Heyland, a.a.O., S. 108 f, sowie Fischbach, a.a.O., S. 458

nicht aufgekommen. Die Unvereinbarkeit von Amt und Abgeordnetenstellung galt dort stets als ein unantastbarer Verfassungsgrundsatz.¹⁾

Im Laufe des 18. Jahrhunderts wurden wiederholt Verwaltungsanordnungen der Präsidenten erlassen, durch die den Beamten Beschränkungen in ihrer politischen Betätigungsfreiheit auferlegt wurden. Eines der Leitmotive aller dieser Anordnungen war die Sicherung der freien und unbeeinflussten Wahlausübung als eines Grundpfeilers des demokratischen Systems. So ließ bereits Jefferson im Jahre 1802 durch die Behördenleiter eine Verordnung bekanntgeben, die auszugsweise lautet:

"The President of the United States has seen with dissatisfaction officers of the General Government taking, on various occasions, active part in elections of the public functionaries, whether of the General or of the State governments ... Freedom of elections being so vitally cherished by most of our constitutions, ... it is deemed improper for officers ... to control or influence the free exercise of the elective right." 2)

Auf der gleichen Linie liegt eine Anordnung, die Daniel Webster im Auftrage des Präsidenten Harrison im Jahre 1841 erließ und eine des Präsidenten Hayes von 1877. Beide verboten den Beamten die politische Betätigung. Sie blieben ohne nachhaltige Wirkung. Für die Durchsetzbarkeit derartiger Verbote fehlte es an der, wie oben ausgeführt, unumgänglichen Voraussetzung: Den Beamten mußte zuvor ein gewisses Maß an Unabhängigkeit gegenüber den Politikern gegeben werden.

Erst nach dem Erlaß der Pendleton Act von 1883 erlangten die die politische Betätigung der Beamten betreffenden Anordnungen langsam praktische Bedeutung. Einen schüchternen Anfang machte die Rule I in ihrer ursprünglichen Fassung aus dem Jahre 1883. Sie enthielt den farblosen

-
- 1) Daraus wird der Kampf der amerikanischen Militärregierung gegen die "Verbeamtung" des politischen Lebens in Deutschland, der sich gegen den außerordentlich hohen Anteil der Beamten in den süddeutschen Landtagen richtete, verständlich. Im § 26 des Gesetzes Nr. 15 der Amerikanischen Militärregierung vom 15. März 1949 (Beil. Nr. 3 zum Hess. GVBl. S. 17) erzwang sie für die Angehörigen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes die Inkompatibilität. Das Gesetz war erlassen worden, weil man sich darüber einig war, "daß der öffentliche Dienst und die Personalverwaltung einer Reform mit dem Ziel der Beseitigung undemokratischer Methoden" bedürfe, und "die Reform nicht länger verschoben werden" dürfe. (Vorspr. zum Ges. Nr. 15). Vgl. ferner Abschlußbericht, S. 200 ff
- 2) zitiert bei Kaplan, Privileges, S. 7

Passus: "No person in said service¹⁾ shall use his official authority or influence either to coerce the political action of any person or to interfere with any election." Er stellt im wesentlichen nur eine Wiederholung dessen dar, was das Gesetz bereits selbst bestimmte. Trotz der nichtssagenden Fassung übte die Rule bereits einen nicht zu unterschätzenden, abschreckenden Einfluß auf die Beamtenschaft aus.²⁾ Es folgte die Exekutivverordnung des Präsidenten Cleveland vom 14. Juli 1886, in der er alle Bundesbeamten ausdrücklich davor warnte, ihre amtliche Stellung zu Versuchen zu benutzen, die politischen Bewegungen in ihren Heimatgemeinden unter ihre Kontrolle zu bekommen. Weiter heißt es wörtlich von den Beamten:

"... they should scrupulously avoid in their political action, as well as in the discharge of their official duty, offending, by display of obstrusive partisanship, their neighbours who have relations with them as public officials."

Hier tritt uns bereits der Gedanke entgegen, daß der Beamte sein Amt unparteiisch wahrnehmen und daher in der Ausübung seiner politischen Bürgerrechte Zurückhaltung zeigen müsse, denn "officeholders are the agents of the people, not their masters." Die Beamten sind die Diener des Volkes, und, wie man gern hinzufügen möchte, nicht einer Partei. Den Maßstab bildet die gebührende Rücksichtnahme auf die Eigenart und die besonderen Erfordernisse des öffentlichen Amtes: "...and proper regard for the proprieties and requirements of official place will also prevent their assuming the active conduct of political campaigns."³⁾ Die Vollstreckung dieser Exekutivverordnung Clevelands lag in den Händen der Behördenleiter und nicht der Civil Service Commission. Sie wurde nur unvollkommen betrieben und ermangelte jeder Gleichmäßigkeit in den einzelnen Verwaltungszweigen. Die übliche Praxis ging dahin, die Verordnung in Bezug auf die politischen Gegner der regierenden Partei streng, hinsichtlich ihrer Anhänger aber milde auszulegen. So wurden dem 11. Jahresbericht der Civil Service Commission zufolge Angehörige der gegnerischen Partei aus dem Staatsdienst entlassen, weil sie Parteiversammlungen, in denen Kandidaten nominiert worden waren, besucht, oder weil sie einem erfolgreichen Kandidaten ein Glückwunschschreiben übersandt hatten.⁴⁾ Den Angehörigen der eigenen Partei wurde für derartige "Vergehen" kein Haar gekrümmt.

1) das ist der klassifizierte Dienst.

2) Cornell in Public Management, July 1947, S. 190 ff

3) abgedruckt bei Kaplan, Neutrality, S. 13

4) Howard, a.a.O., S. 474

§ 13. Das Verbot für den klassifizierten Bundesdienst
(Civil Service Rule I von 1907)

Während die Exekutivverordnung Clevelands unterschiedslos für alle Bundesbeamten Geltung beanspruchte, suchte Präsident Theodore Roosevelt bereits in einem Schreiben vom Juni 1902 zwischen dem klassifizierten und dem nichtklassifizierten Dienst zu differenzieren. Er ließ sich dabei von der richtigen Erkenntnis leiten, daß man den Angehörigen des Wettbewerbsdienstes eine bedeutend stärkere Einschränkung ihrer politischen Freiheiten zumuten könne, als den mit Hilfe ihrer Partei ernannten und ihr deshalb zur "Loyalität" verpflichteten übrigen Amtsträgern. Letztere sollten lediglich von besonders anstößigen politischen Handlungen abgehalten werden, damit sie keinen öffentlichen Skandal verursachten. Für sie sollten also hauptsächlich Einschränkungen in der Form ihrer Betätigung gelten. Die Bemühungen Roosevelts führten schließlich 1907 zu einer Ergänzung der bereits erwähnten Rule I aus dem Jahre 1883. In der Fassung der Verordnung vom 3. Juni 1907 lautete sie:

"No person in the executive civil service shall use his official authority or influence for the purpose of interfering with an election or affecting the results thereof. Persons who by the provisions of these rules are in the competitive classified service,¹⁾ while retaining the right to vote as they please and to express privately their opinions on all political subjects, shall take no active part in political management or in political campaigns."

Dieses in die Form einer Generalklausel gekleidete Verbot der politischen Betätigung bedurfte der Auslegung, wenn es einen faßbaren Inhalt erhalten sollte. Es stellte daher einen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem bisher bestehenden Zustand dar, daß der Civil Service Commission die Befugnis zur verbindlichen Auslegung der Rule für alle Verwaltungszweige gegeben wurde. Zu diesem Zwecke konnte sie die ihr gemeldeten Fälle untersuchen und darüber befinden, ob sie eine Verletzung der Rule I bedeuteten und welche disziplinarischen Maßnahmen, gemessen an der Schwere des Einzelfalles, angebracht erschienen. In Betracht kamen dabei alle Dienststrafen, von der einfachen Verwarnung bis zur Entlassung. Da die Civil Service Commission jedoch nicht selber der Träger der Disziplinargewalt war, diese vielmehr uneingeschränkt den Behördenleitern verblieben waren, ergab sich die groteske

1) Unterstreichung vom Verfasser

Situation, daß die Kommission zwar verbindlich feststellen konnte, was rechtens war, aber keine selbständige Vollstreckungsbefugnis zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen besaß. Insoweit war sie auf die Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der Behördenchefs angewiesen, die sich teilweise wenig geneigt zeigten, den "Empfehlungen" der Kommission nachzukommen.

Bei diesen Unzulänglichkeiten des Vollstreckungsverfahrens nimmt es nicht wunder, daß der Vorschrift kein voller Erfolg in dem Sinne beschieden war, daß nun mit einem Schlage die Masse der klassifizierten Beamten sich von der aktiven Teilnahme an den politischen Auseinandersetzungen zurückzog und eine neutrale Stellung einnahm. Dazu hatten sich die alten Sitten zu fest eingebürgert. Nur ein geringer Anteil der vorkommenden Verstöße gegen die Rule I gelangte tatsächlich zur Kenntnis der Kommission. Viele Verfahren scheiterten an den unzureichenden Untersuchungsmöglichkeiten der Kommission und mußten wegen Mangels an Beweisen eingestellt werden. Durchschnittlich wurden jährlich nur etwa 70 bis 80 Beamte der Verletzung des Verbots für schuldig befunden. Nur bei einem Teil von ihnen wurde die Entfernung aus dem Dienst verlangt.¹⁾ In den Jahren der Präsidentschaftswahlen war jeweils ein geringes Ansteigen der Verstöße festzustellen.

Angesichts des Heeres der amerikanischen Bundesbeamten sind die genannten Zahlen verschwindend klein. Trotzdem darf man die Wirkung dieser Verfahren auf den durchschnittlichen Bundesbeamten nicht unterschätzen. Es wurden ständig irgendwo in der Verwaltung "Exempel statuiert", wobei die Civil Service Commission bemüht war, ihnen eine möglichst große Publizität zu geben. Die Kommission unternahm überhaupt alles, um jeden Beamten über die nach ihrer Auslegung der Rule I verbotenen Handlungen aufzuklären und auf die Folgen eines Verstoßes hinzuweisen. Von besonderer Bedeutung war dabei ein kleines Heft²⁾, das in großen Mengen gedruckt und verteilt wurde. Es enthielt alles Wissenswerte in knapper Form und wurde durch die Jahre hindurch stets auf dem neuesten Stand der Entwicklung gehalten. In den Amtsgebäuden, besonders auf den Postanstalten, wurden Plakate mit der Überschrift: "Warnung" an sichtbaren Stellen angeheftet.³⁾ Auf die Dauer verfehlten diese Maßnahmen nicht

1) Die genauen Zahlen ergeben sich für die einzelnen Haushaltsjahre aus den jährlichen Berichten der Kommission (Annual Reports USCSC).

2) CSC Form 1236

3) CSC Form 1982

ihre Wirkung, zumal die Masse der Beamten selbst froh war, wenn die Bosse sie mit ihren lästigen Aufforderungen, für die Partei zu "arbeiten", unbehelligt ließen. Sie wiesen daher nur zu gerne gegenüber den Ansinnen ihrer Parteichefs auf die bestehenden Verbote hin. Aus dieser Einstellung heraus kam es im Laufe der Zeit trotz des Fehlens eines ausreichenden Vollstreckungsapparates weitgehend zu einer freiwilligen Befolgung des Verbotes der politischen Betätigung durch die klassifizierte Beamtenschaft.

Die wiederholten Hinweise der Kommission in ihren Jahresberichten auf die mangelnde Bereitschaft einiger Behördenleiter zur Vollstreckung der Entscheidungen der Kommission und die sich daraus ergebenden Mißstände führten erst nach mehr als 30jährigem Bestehen des Verbots zum Erfolg. Im Jahre 1938 wurde die damalige Civil Service Rule XV¹⁾ durch folgende Regelung ergänzt, die noch heute gilt: Falls der Dienstvorgesetzte des Beamten der Entscheidung der Kommission nicht binnen zehn Tagen nach ihrer Zustellung nachgekommen ist, hat die Kommission die Tatsachen der zuständigen Besoldungs- und Rechnungsstelle des für schuldig befundenen Beamten mitzuteilen, die dann das Gehalt des Beamten nicht mehr anweisen darf. Wie der Generalzahlmeister (Comptroller General) in seiner Entscheidung vom 20. Juli 1939 den Generalpostmeister (Postmaster General) wissen ließ, hält er sich nicht für befugt, die Entscheidungen der Civil Service Commission einer eigenen Nachprüfung zu unterziehen.²⁾ Damit war endlich ein Mittel geschaffen, den Anordnungen der Kommission wirksam Nachdruck zu verleihen.

§ 14. Die Entstehungsgeschichte der Hatch Act von 1939/40

Die Civil Service Rule I hatte in den drei Jahrzehnten ihres Bestehens eine weitgehende politische Neutralität des klassifizierten Dienstes entstehen lassen. Die Tatsache, daß der nichtklassifizierte Dienst von dem Verbot der aktiven politischen Betätigung nicht betroffen worden war, machte sich jedoch in den ersten Jahren der Roosevelt-Ära nach 1933 besonders unangenehm bemerkbar. Wie bereits in anderem Zusammenhang erörtert,³⁾ hatte der Kongreß die Mehrzahl der neuge-

1) jetzt Rule V (5. 4)

2) siehe Form 1236, Januar 1944, S. 3

3) oben S. 43 f

schaffenen New Deal Behörden ausdrücklich von den Vorschriften der Pendleton Act ausgenommen. Dadurch war der Anteil des klassifizierten Dienstes in wenigen Jahren von 81 % (1932) auf 63 % (1935) gesunken. Eine Armee von mehreren hunderttausend meist strammen Anhängern der Demokratischen Partei war in die neuen Ämter eingezogen und darauf bedacht, diese Stellung mit allen Mitteln des politischen Kampfes zu verteidigen.

So war eine gut disziplinierte politische Maschine von geradezu erschreckender Macht in den Händen der "Administration", das heißt der Inhaber der Exekutivgewalt entstanden, die nicht nur für die Gegner der Demokraten, sondern auch für viele ihrer Anhänger selbst Anlaß zur Besorgnis gab. Die Öffentlichkeit wurde durch umfangreiche Skandale bei den Wahlen der Jahre 1934, 1936, 1938, in die Bundesbeamte verwickelt waren, beunruhigt. Es war verschiedentlich versucht worden, die große Zahl von Personen, die durch die neue Gesetzgebung Roosevelts in den Genuß staatlicher Unterstützungen gekommen war, mit unzulässigen und unfairen Mitteln politisch zu beeinflussen. Die Beschäftigung von Personen in öffentlich finanzierten Notstandsarbeiten, die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung, Sozialunterstützung, Altersrenten und dergleichen stellte in der amerikanischen Geschichte ein völliges Novum dar. Man suchte nun den Leuten einzureden, ihre wirtschaftliche Existenz sei ausschließlich von der Wiederwahl der Demokraten abhängig, und mißbrauchte ihre Abhängigkeit vom Staatssäckel, um sie durch Einschüchterungen, Nötigungen und in ähnlicher Weise zu Leistungen für die herrschende Partei zu veranlassen. Man ging sogar stellenweise zu einer politischen Besteuerung der knapp bemessenen Unterstützungsbeiträge über. Einige Bundesbeamte scheuten nicht davor zurück, in öffentlichen Ansprachen zu erklären, daß die Leute in den Zahlungslisten der Bundesregierung "must stick together and keep their friends in power".¹⁾

Diese Entwicklung bereitete der Ausdehnung des Verbots der aktiven politischen Betätigung auf die Beamten des nichtklassifizierten Dienstes den Boden. Sie sicherte dem Antrag des Senators Hatch aus dem Staate New Mexico vom März 1939²⁾ die erforderliche Unterstützung durch die öffentliche Meinung Amerikas. Der Gesetzesentwurf richtete sich haupt-

1) Ogg & Ray, Introd., 8. ed., S. 441

2) Senate Bill 1871; vgl. Senate Report No. 221, 76th Congress, 1st session

sächlich gegen die mißbräuchliche Ausnutzung der Abhängigkeit der Unterstützungsempfänger zu politischen Zwecken, indem er einerseits verschiedene Straftatbestände schuf und zum anderen eine Ausdehnung des bestehenden Verbots der aktiven politischen Betätigung auf alle Bundesbeamte vorsah. So war er sowohl nach seinem Inhalt als auch nach dem Willen seines Initiators als eine Reformmaßnahme zur Reinigung der politischen Verhältnisse von verderblichen Praktiken und zur Verbesserung der Verwaltung gedacht. Dies kommt auch in der offiziellen Benennung des Entwurfs als: "An Act to Prevent Pernicious Political Activities" zum Ausdruck.

Die Unterstützung des Gesetzesantrages durch die öffentliche Meinung, so wichtig sie für das Zustandekommen des Gesetzes, insbesondere das Verhalten des Präsidenten im Gesetzgebungsverfahren gewesen sein mag, hätte jedoch allein schwerlich genügt, die beiden Häuser des Kongresses zur Annahme eines Antrags zu bewegen, der im Ergebnis auf eine weitgehende Entwertung der Patronage in der Bundesverwaltung hinauslief. Die Politiker in den verschiedensten gesetzgebenden Körperschaften der Vereinigten Staaten haben sich, wenn es um die Beschneidung des Einflusses ihrer Parteiorganisationen ging, immer wieder gegen das Verlangen der Öffentlichkeit nach "purity-in-politics" und nach "better government" mit seltener Hartnäckigkeit taub gestellt. Den Beweis hierfür liefert die Geschichte der Reformbewegung und ihr gegenwärtiger Kampf in vielen Einzelstaaten.

So gaben wenige dem Gesetzesantrag eine Aussicht auf Annahme. Im Senat stieß er auf keinen Widerstand, da man dort fest mit der Ablehnung durch das Repräsentantenhaus rechnete und es untunlich und unnötig erschien, sich durch eine ablehnende Stellungnahme der öffentlichen Kritik auszusetzen.¹⁾ Unerwartet verhalf dann schließlich das Ränkespiel und die Rivalität der Politiker untereinander dem Antrag zu der erforderlichen Stimmenmehrheit. Die Hintergründe der Entstehungsgeschichte der Hatch Act sind für das Verhältnis von Politik und öffentlichen Dienst in den USA besonders lehrreich und sollen deshalb an dieser Stelle geschildert werden.

Hauptsächlich waren es zwei Komponenten, die sich zusammen als stärker erwiesen als die notorische Abneigung vieler Abgeordneter gegen

1) Lester E. Mosher, a.a.O., S. 234, Fußnote 11

alles, was unter der Bezeichnung "clean politics" oder "reform" lief. Die eine war die weitverbreitete Anti-New-Deal-Stimmung, die aus dem Unbehagen über die Fülle ungewohnter staatlicher Eingriffe in bisher für unverletzlich gehaltene Freiheiten herrührte. Zum anderen war es der Unwille über die bedrohlich angewachsene politische Macht der Spitzenfunktionäre der Washingtoner Bundesverwaltung. Der Widerstand hiergegen war keineswegs nur unter den Republikanern lebendig. Er kam auch aus den Reihen der Demokraten selbst, und zwar von seiten der Bosse der örtlichen Parteimaschinen, die sich von der "Administration" entmachtet fühlten. Der Präsident und seine politischen Freunde hatten in den New Deal-Beamten eine zuverlässige Gefolgschaft. Sie "verfügten"¹⁾ daher in allen Teilen des Landes in den maßgeblichen Parteiversammlungen über eine beträchtliche Anzahl von Stimmen, die sie durch die Kanäle der Beamtenhierarchie lenken konnten. Der Präsident war nicht mehr unbedingt darauf angewiesen gewesen, mit den örtlichen Machthabern seiner Partei zu verhandeln, sie durch Überredungskunst, Schmeicheleien, das Versprechen von Vorteilen und ähnliche Mittel für seine Politik zu gewinnen. Er hatte sie notfalls übergehen können.²⁾

Die ganze Machtfülle, die die rücksichtslose Ausübung der Patronage dem Präsidenten in die Hand gegeben hatte, zeigte sich deutlich in der Zusammensetzung des demokratischen Nationalkonvents von 1936, auf dem Roosevelt erneut zum Präsidentschaftskandidaten nominiert wurde. Über 50 % der Delegierten bestand aus vom Präsidenten ernannten Postmeistern, Distriktstaatsanwälten, gerichtlichen Vollstreckungsbeamten, Steuereinnehmern und ähnlichen Bundesbeamten.³⁾ Die örtlichen Parteibonzen wollten auf den Nationalkonventen wieder Delegierte sehen, die von ihnen und nicht von Washington abhängig waren. Der Antrag des Senators Hatch bot eine willkommene Gelegenheit, die Stellung des Präsidenten zu erschüttern. Die Bosse wirkten daher auf die mit ihrer Unterstützung gewählten Abgeordneten ein, ihre Stimme für die politische "Sterilisierung" der New Deal-Beamtenschaft abzugeben. Viele Stimmen zugunsten der Hatch Act des Jahres 1939 beruhten ausschließlich auf dem Wunsche,

1) Der kennzeichnende amerikanische Ausdruck dafür ist "to command". Der Wert eines Politikers bestimmt sich danach, wieviele Stimmen er "kommandiert".

2) vgl. Henry N. Dorris, New York Times vom 30. Juli 1939, S. 7, zitiert bei Herring, Pol., S. 223

3) Ogg & Ray, Introd. 10. ed., S. 461

Roosevelt die Kontrolle über den im kommenden Jahre stattfindenden Konvent zu erschweren und so seine erneute Nominierung zu verhindern.¹⁾

Die Ausdehnung des Verbots der aktiven politischen Betätigung auf die Beamten des nichtklassifizierten Dienstes stellt sich daher bei einer näheren Untersuchung der Motive für einen großen Teil der "Ja" Stimmen als eine Maßnahme gegen die fortschreitende Zentralisierung der politischen Gewalt in Washington dar.²⁾ Der Versuch Roosevelts, in den USA erstmalig eine politische Maschine auf der Bundesebene aufzubauen, fand durch die Annahme der Hatch Act von 1939 sein Ende. Das Schwergewicht schien sich wieder auf die lokalen Parteiorganisationen zu verlagern.

Mit Rücksicht auf die Haltung der öffentlichen Meinung erschien es Roosevelt nicht angebracht, gegen dieses auf die Erschütterung seiner Position abzielende Gesetz sein Veto einzulegen. Viele seiner Feinde hatten im Stillen gehofft, der Präsident würde diesen Schritt tun und ihnen so eine Angriffsfläche bieten. Roosevelt war klüger. Er begrüßte in einer Botschaft an den Kongreß die Verabschiedung der Hatch Act.³⁾ Ja, er nahm sogar für sich ein gewisses Verdienst an ihrem Zustandekommen in Anspruch, was allerdings in Anbetracht des Verhaltens seiner Anhänger im Kongreß wenig überzeugend wirkte. Roosevelt hatte dabei richtig erkannt, daß die Stärke seiner Stellung nicht ausschließlich in der Ausübung seiner Patronage begründet lag. Was er auf diesem Felde verlor, konnte er durch ein geschicktes Erfassen und Aufgreifen der Fragen, die die Öffentlichkeit in besonderem Maße bewegten, wieder wettmachen. Als Präsident der Vereinigten Staaten war Roosevelt nicht "boss", sondern "leader". Der Einfluß seiner Führerpersönlichkeit beruhte wesentlich auf dem Ansehen, das er im Lande genoß. Der Erfolg gab dem Präsidenten auf dem demokratischen Nationalkonvent von 1940 recht. Aus dem Konvent waren zwar die Bundesbeamten seiner Patronage verschwunden, seine Stellung war darum aber nicht erschüttert.⁴⁾

Das Inkrafttreten der Hatch Act von 1939 hatte vom Standpunkt des Politikers aus folgende Lage geschaffen: Die über das ganze Land ver-

1) Ogg & Ray, Introd. 10. ed., S. 461

2) Herring, Pol., S. 223

3) Sen. Doc. No. 105, 76th Cong., 1st session. Das Gesetz datiert vom 2. August 1939 : Public Law No. 252, 76th Cong.

4) Schattschneider, a.a.O., S. 138

teilten, von Washington abhängigen Bundesbeamten waren mundtot gemacht worden und hatten aufgehört, ein politischer Machtfaktor zu sein. Dagegen waren die praktisch weitgehend durch die Grants-in-aid vom Bunde bezahlten, aber von ihren örtlichen Parteiorganisationen abhängigen Einzelstaatsbeamten fernerhin als Political workers für die Kandidaten der Lokalbosse zu verwenden. Die Zahl der Staats- und Gemeindebeamten war durch den New Deal ebenfalls emporgeschnellt, da sowohl die Staaten als auch die Gemeinden eine Reihe der neuen Aufgaben im Auftrage und mit finanzieller Unterstützung des Bundes ausführten. Da diese Beamten nicht nur in Wahlkämpfen um lokale Ämter, sondern auch bei Wahlen auf der Bundesebene eingesetzt werden konnten, hatten die von den örtlichen Parteiorganisationen aufgestellten Kandidaten von vornherein einen erheblichen Vorteil vor allen anderen Bewerbern. Ein Beispiel aus der Zeit vor dem Erlaß der Hatch Act aus dem Staate Kentucky mag zur Verdeutlichung der durch ihr Inkrafttreten neu entstandenen Situation dienen. Dort waren 1938 als Kandidaten für den Senat von der Demokratischen Partei der bisherige Senator (und spätere Vizepräsident der Vereinigten Staaten) Barkley und der Gouverneur des Staates Chandler aufgestellt worden. Nach der Wahl stellte ein Untersuchungsausschuß des Senats fest, daß der Wahlfeldzug des Gouverneurs mit einem Betrage von etwa 70.000 Dollar von Staatsbeamten, die ganz oder teilweise mit Bundesmitteln bezahlt wurden, unterstützt worden war, während der sich zur Wiederwahl stellende Senator Barkley aus den im Staate Kentucky beschäftigten Bundesbeamten zu dem gleichen Zwecke ungefähr 24.000 Dollar gepreßt hatte. Bei dieser Sachlage, die nach Key¹⁾ keineswegs vereinzelt dasteht, ist es verständlich, daß von seiten derer, deren Gefolgschaft soeben mit Erfolg politisch "sterilisiert" worden war, gleiches Recht für alle verlangt wurde. Einige Senatoren forderten die Ausdehnung des Verbots im weitesten, verfassungsrechtlich möglichen Rahmen. Kennzeichnend ist die Stellungnahme des soeben erwähnten Senators Barkley. Er hatte sich bei früherer Gelegenheit mit aller Entschiedenheit gegen das Verbot der politischen Betätigung gewandt. Im März 1940 dagegen setzte er seinen ganzen Einfluß als Führer der demokratischen Mehrheit im Senat dazu ein, die Ausdehnung des Verbots auf die Staats- und Gemeindebeamten durchzusetzen.²⁾

Der Gegenschlag der die Bundesverwaltung kontrollierenden Politiker gegen ihre Rivalen aus den örtlichen Maschinen kündigte sich bereits

1) Extension, S. 30 f

2) Lester E. Mosher a.a.O., S. 236

in der Botschaft des Präsidenten zum Erlaß der ersten Hatch Act vom 2. August 1939 an,¹⁾ in der Roosevelt gegen Ende seiner Ausführungen auf die Tatsache hinwies, daß sich die große Zahl der Staats- und Gemeindebeamten nach wie vor ungehindert in die Bundeswahlen einmischen könne. Er empfahl dem Kongreß, noch vor den nächsten Wahlen die Frage zu untersuchen, inwieweit die Vorschriften der Hatch Act auf die Staats- und Gemeindebeamten ausgedehnt werden könnten.

So kam es am 19. Juli 1940 nach harten Auseinandersetzungen im Kongreß zur Annahme einer Novelle zur Hatch Act,²⁾ durch die das Verbot der aktiven politischen Betätigung auf alle Staats- und Gemeindebeamten ausgedehnt wurde, deren Tätigkeit ganz oder teilweise durch Bundesanleihen oder Bundeshilfsgelder finanziert wird. Diese Novelle stellte das durch das Gesetz in seiner ursprünglichen Form zugunsten der lokalen politischen Organisationen verschobene Gleichgewicht weitgehend wieder her.

Über die Erörterung der Hintergründe, die zur Annahme der Hatch Act von 1939/40 geführt haben, darf jedoch nicht vergessen werden, daß es trotz aller Taktik, die aus dem politischen Spiel nun einmal nicht wegzudenken ist, die Ziele aufrechter Reformer waren, die hier verwirklicht wurden. Die Hatch Act stellt nach dem Civil Service Law von 1883 den wichtigsten Schritt auf dem Wege der Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes in den USA dar. Im Ergebnis verdankten die Reformer, wie so oft in ihrer Geschichte, ihren Erfolg den Gegensätzen und der Rivalität einzelner Gruppen von Parteipolitikern alter Schule. Diese hatten sich ihren Machtapparat gegenseitig wesentlich geschwächt. Wie die von der US Civil Service Commission zur Durchsetzung der Hatch Act in den folgenden Jahren gefällten Entscheidungen zeigen, mußten sie sich erst langsam an die dadurch neu entstandene Situation gewöhnen.

§ 15. Der Inhalt der Hatch Act im allgemeinen

Die Hatch Act enthält in ihrer ergänzten Form eine ganze Reihe von Vorschriften zur Bekämpfung von Mißständen im politischen Leben Amerikas. Sie sollen, soweit sie nicht das Verbot der politischen Betätigung der Beamten betreffen, hier nur kurz angedeutet werden. Einige

1) Sen. Doc. No. 105, 76th Cong., 1st session

2) Senate Bill 3046; vergl. Sen. Report No. 1236, 76th Cong. 3rd session. Public Law No. 753, 76th Cong.

Abschnitte des Gesetzes verfolgen ausschließlich den Zweck; eine freie und unbeeinflusste Wahlausübung zu gewährleisten. Sie setzen ähnliche frühere Bemühungen des amerikanischen Gesetzgebers in der Erkenntnis fort, daß es sich dabei um die Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer repräsentativen Demokratie handelt. So enthält die Section 1 ein allgemeines Verbot an alle Personen, irgendjemanden bei der Ausübung seines Wahlrechts einzuschüchtern, zu bedrohen oder zu nötigen. Nach Section 2 ist es für alle in der Bundesverwaltung tätigen Personen, sowie für alle Angehörigen der Staats- und Gemeindeverwaltungen, die mit ganz oder teilweise vom Bund finanzierten Aufgaben betraut sind, ungesetzlich, ihre amtliche Autorität zur Beeinflussung von Bundeswahlen zu mißbrauchen.

Andere Abschnitte dienen in erster Linie dem Schutze der Notstandsarbeiter, Arbeitslosen und Unterstützungsempfänger und richten sich gegen die Ausnützung ihrer wirtschaftlichen Not und Schwäche für politische Zwecke. So verbietet es Section 3, als Belohnung für irgendeine politische Betätigung eine Beschäftigung oder Unterstützung zu versprechen, die aus Mitteln des Bundes bezahlt wird. Umgekehrt ist es verboten, jemandem wegen seiner politischen Betätigung eine aus Bundesmitteln bezahlte Arbeit oder Unterstützung zu entziehen oder mit der Entziehung zu drohen (sec.4). Section 5 richtet sich gegen die Sammlung von politischen Beiträgen von Notstandsarbeitern oder Personen, die Unterstützungen vom Bund erhalten. Sogar die Aushändigung von Listen solcher Personen an Politiker, also eine Vorbereitungshandlung, ist unter Strafe gestellt (sec.6). Die Strafdrohung beträgt bei allen soeben aufgeführten Tatbeständen Geldstrafe bis zu 1.000 Dollar und/oder Gefängnis bis zu einem Jahr (sec.8). Diese Vorschriften wenden sich hauptsächlich an die Adresse der Beamten in den Bundes- und sonstigen Behörden, die mit der Arbeitsbeschaffung oder -vermittlung und der öffentlichen Wohlfahrt zu tun haben und schränken insofern ihre politische Handlungsfähigkeit ein. Sie sind bei der Neufassung des amerikanischen Stragesetzbuches¹⁾ im Sommer 1948 in dieses übernommen worden.²⁾

1) Titel 18 des United States Code, "Crimes and Criminal Procedure".

2) Public Law 772; H.R. bill 3190, 80th Cong., 2nd sess.. Die entsprechenden Sections sind: 18 USC Sec. 594, 595, 600, 601, 604, 605, 598.

Eines Eingehens auf die Abschnitte des Gesetzes, die sich gegen Mißbräuche in der Finanzierung der Wahlkämpfe richten (sec. 13, 21), bedarf es hier nicht.¹⁾ Dagegen muß Section 9A²⁾ erwähnt werden, durch die allen Bundesbeamten die Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder Organisation untersagt wird, die auf einen gewaltsamen Umsturz der verfassungsmäßigen Regierungsform der Vereinigten Staaten hinarbeitet. Section 9A bildet die Grundlage des "loyalty program", das heute vorwiegend zur Ausschaltung jedes kommunistischen Einflusses in der Bundesverwaltung dient. Bis 1945 richtete es sich in erster Linie gegen die Mitglieder nationalsozialistischer und faschistischer Organisationen, die sich unter den deutschen und italienischen Einwanderern gebildet hatten.

Auf die umfangreiche Problematik des "loyalty program" kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Das Programm ist im wesentlichen als Rückwirkung auf die außenpolitischen Spannungen der Vereinigten Staaten während der vergangenen fünfzehn Jahre und die damit in Zusammenhang stehende Furcht vor feindlichen Agenten zu verstehen. Nur so konnte es seine große Bedeutung erlangen. Inzwischen hat eine Überprüfung aller Bundesbeamten stattgefunden. Beamte, deren Verfassungstreue ernsthaften Zweifeln unterlag, sind entlassen worden. Seit Oktober 1947 werden Ernennungen nur noch nach vorangegangener politischer Überprüfung des Bewerbers vorgenommen. Die Ermittlungen liegen in den Händen der Bundeskriminalpolizei (FBI). Verdächtige Beamte haben neuerdings die Möglichkeit, sich in mündlicher Verhandlung im Beistand eines Rechtsanwalts gegen die gegen sie erhobenen Vorwürfe zu verteidigen. Gegen die Entscheidungen der von der US Civil Service Commission errichteten "regional boards" ist das Rechtsmittel der Berufung an das in Washington tagende "Loyalty Review Board" gegeben. Damit ist berechtigter Kritik an dem Verfahren weitgehend der Boden entzogen worden.³⁾

1) vergl. hierzu die Untersuchungen von L. Overacker in The American Political Science Review, August 1941, S. 701 ff und October 1945, S. 899 ff.

2) Nicht zu verwechseln mit Section 9a !

3) vergl. zu vorstehendem Ogg & Ray, Introd. 10. ed., S. 459 f, sowie Roger S. Abbott: "The Federal Loyalty Program: Background and Problems" in The American Political Science Review, 1948, S. 486 ff. Für Deutschland siehe den Beschluß der Bundesregierung vom 19. September 1950, Gem. Ministerialblatt, 1. Jahrg., Nr.12

Das eigentliche Verbot der aktiven politischen Betätigung ist für die Bundesbeamten in Sec. 9, für die Staats- und Gemeindebeamten in Sec.12 enthalten. Der materiell-rechtliche Teil der Vorschriften ist jeweils in ihren ersten Absätzen enthalten. Diese lauten im Auszug:¹⁾

Sec. 9a It shall be unlawful for any person employed in the executive branch of the Federal Government, or any agency or department thereof, to use his official authority or influence for the purpose of interfering with an election or affecting the result thereof. No officer or employee in the executive branch of the Federal Government, or any agency or department thereof, shall take any active part in political management or in political campaigns. All such persons shall retain the right to vote as they may choose and to express their opinions on all political subjects and candidates.

Sec.12a No officer or employee of any State or local agency whose principal employment is in connection with any activity which is financed in whole or in part by loans or grants made by the United States or by any Federal agency shall (1) use his official authority or influence for the purpose of interfering with an election or a nomination for office, or affecting the results thereof, or (2) directly or indirectly coerce, attempt to coerce, command, or advise any other such officer or employee to pay, lend, or contribute any part of his salary or compensation or anything else of value to any party, committee, organisation, agency, or person for political purposes. No such officer or employee shall take any active part in political management or political campaigns. All such persons shall retain the right to vote as they may choose and to express their opinions on all political subjects and candidates.

Beiden Vorschriften gemeinsam ist das Verbot, die amtliche Autorität zur Beeinflussung von Wahlen zu mißbrauchen und einen aktiven Anteil am politischen Geschehen und am politischen Kampf zu nehmen. Section 12a enthält darüber hinaus das Verbot, Personen, die unter den Bereich der Vorschrift fallen, zu politischen Beiträgen zu nötigen oder ihnen derartige Beitragsleistungen zu "empfehlen". Dieser voneinander abweichende Wortlaut darf nicht zu dem Trugschluß verleiten, daß den Bundesbeamten Nötigungshandlungen der genannten Art erlaubt seien. Sie sind vielmehr durch das allgemeine Verbot der aktiven politischen Betätigung zu erfassen.²⁾

1) Die Vorschriften der Hatch Act, soweit sie sich mit den politischen Beschränkungen der Beamten befassen und nicht strafrechtlichen Charakter haben, sind jetzt in den 5. Titel des US Code (Executive Department) aufgenommen worden:

5 USC 118i bis 118n

2) Irwin, HADec. S. 14

Der gleichlautende Kernsatz beider Vorschriften, der besonders herausgestellt werden muß, ist der, daß kein Beamter:

"shall take any active part in political management or in political campaigns."

Er ist wörtlich aus der Civil Service Rule I in der ihr von Theodore Roosevelt gegebenen Fassung des Jahres 1907¹⁾ übernommen worden. Auch sonst decken sich die frühere Rule I und die Sections 9a und 12a in ihrem materiellen Gehalt. Geringfügige Verschiedenheiten zwischen der Rule und dem Gesetz sind bei einer Revision der Civil Service Rules durch Präsident Truman mit Wirkung vom 1. Mai 1947²⁾ beseitigt worden. Die Rule führt jetzt die Bezeichnung IV (4.1) "Prohibition against political activity".³⁾ Während es früher den Angehörigen des Wettbewerbsdienstes nur erlaubt war, "to express privately their opinions on all political subjects", können sie dies jetzt auch öffentlich und auch hinsichtlich politischer Kandidaten tun, sofern es nicht die Form eines aktiven Eingreifens in das politische Geschehen annimmt.⁴⁾ Entscheidend ist der Vorsatz. Er darf nicht dahin gehen, andere zu beeinflussen.⁵⁾ Die Bedeutung der Sections 9 und 12 liegt also lediglich in der Ausdehnung der bereits vorher bestehenden Beschränkungen auf einen erheblich größeren Personenkreis.

Mit der Durchsetzung des Verbots der aktiven politischen Betätigung sind verschiedene Behörden befaßt. Section 9 enthält nichts darüber. Man geht deshalb davon aus, daß die Befugnis bei der Behörde verblieben ist, in deren Händen sie bislang lag. Das bedeutet, daß die Civil Service Commission das Verbot gegenüber den klassifizierten Beamten durchsetzt, wie bisher auf Grund der Civil Service Rules. Sie leitet jetzt ihre Befugnis sowohl aus der Ermächtigung der Rules, als auch aus dem Gesetz her. Ihre Tätigkeit hat eine doppelte gesetzliche Grundlage (dual foundation). Hinsichtlich der nichtklassifizierten Beamten liegt die Vollstreckung immer noch bei den Disziplinarvorgesetzten. Diese sind jedoch in der Auslegung des Gesetzes nicht frei. Section 15 der Hatch Act hat der Auslegung der Civil Service Rule I, wie sie in den zahlreichen vor dem Erlaß des Gesetzes von der Kommission entschiedenen Fällen ihren Niederschlag gefunden hatte, Gesetzeskraft verliehen. Die Entscheidungen sind dadurch zu verbindlichen Präjudizien geworden, von denen auch die Kommission selbst bei ihren

1) oben S. 63 f

2) Executive Order No. 9830

3) Code of Federal Regulations, Suppl. 1947, title 5, chapt. 1

4) Irwin, HADec., Part II, McClaren case, S. 215

5) HADec., Reed case, S. 209

späteren Hatch Act Decisions nicht abweichen durfte.¹⁾ Die einzelnen Behördenleiter sind nur in ihren tatsächlichen Feststellungen frei. Rechtlich sind sie an die Entscheidungen der Civil Service Commission gebunden.²⁾ Eine einheitliche Auslegung des Verbots bezüglich aller Bundesbeamten ist somit gewährleistet.

Die Durchsetzung des Verbots gegen die Staats- und Gemeindebeamten ist in Sec. 12b ausdrücklich in die Hände der Civil Service Commission gelegt worden. Auf das Verfahren wird an späterer Stelle einzugehen sein.³⁾

§ 16. Der Umfang des Verbots in personeller Hinsicht

Der Umfang des Verbots in personeller Hinsicht läßt sich innerhalb der Bundesverwaltung verhältnismäßig leicht bestimmen. Er umfaßt alle Beamten, die dem exekutiven Zweig der Bundesregierung angehören, soweit das Gesetz nicht selber Ausnahmen bestimmt. Zur Exekutive gehören alle Behörden, die nicht eindeutig in den Bereich der Legislative oder der Rechtsprechung eingeordnet werden können. Nicht unter das Verbot fallen nach einer authentischen Auslegung des Gesetzes durch den Generalstaatsanwalt (Attorney General of the US) vom 26. Oktober 1939⁴⁾ die Beamten der Legislative, wie zum Beispiel das gesamte Personal des Kongresses einschließlich der Sekretärinnen der Abgeordneten. Ferner sind alle bei den Gerichten beschäftigten Personen bis hinunter zum Gerichtswachtmeister nicht betroffen. Die Zahl dieser Beamten dürfte insgesamt nicht allzusehr ins Gewicht fallen. Ein sachlicher Grund für die Unterscheidung zwischen den einzelnen Staatsgewalten in diesem Zusammenhang ist nicht erkennbar.⁵⁾

Innerhalb der Exekutive nimmt das Gesetz selbst folgende Personen aus:

1. den Präsidenten und Vizepräsidenten der USA,
2. alle Personen des Präsidialamtes,

1) Irwin, HADec. S. 40 f; sowie ebenda Hardman case, S. 66 ff

2) USCSC Form 3726-June 1942, S. 13; Irrig: Howard, S. 480

3) Über die wichtigsten Entscheidungen der USCSC bei der Durchsetzung der Hatch Act wird in Pike and Fischer, Adm. Law, und in Law Week berichtet.

4) Sen. Doc. No. 135, 76th Cong., 2nd session, S. 4

5) Sie beruht wahrscheinlich einfach auf der amerikanischen Vorliebe für die Lehre der Gewaltentrennung, deren praktische Durchführung in der Bundesverfassung die Amerikaner als ihren stolzesten Beitrag zur modernen Staatsrechtslehre betrachten. Sie unterscheiden daher oft zwischen den Gewalten, wo es nach europäischen Begriffen überflüssig erscheint.

3. die Leiter der Exekutiv departments und ihre Stellvertreter sowie
4. alle vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannten Beamten in politischen Schlüsselstellungen ¹⁾ und die höheren Beamten des auswärtigen Dienstes.

Dadurch, daß, von den zahlenmäßig geringfügigen Ausnahmen abgesehen, alle Bundesbeamten einschließlich der Industriearbeiter dem Verbot unterliegen, ist dessen Anwendungsbereich durch die Section 9 um etwa 300.000 nichtklassifizierte Bundesbeamte erweitert worden. ²⁾ ³⁾

Außerordentlich schwierig ist die genaue Bestimmung der Staats- und Gemeindebeamten, die von dem Verbot erfaßt werden. Zunächst ist festzustellen, daß auch hier nur die Beamten der Exekutiven der einzelnen Staaten unter das Gesetz fallen (sec. 12f). Ausdrücklich ausgenommen sind ferner, und zwar nur vom Verbot der politischen Betätigung, nicht aber von dem der unzulässigen Wahlbeeinflussung und der politischen Nötigung:

1. die Gouverneure und ihre Stellvertreter, sowie die Bürgermeister und deren Stellvertreter,
2. die ordnungsgemäß gewählten Leiter der Exekutivdepartments der Staaten und Gemeinden und
3. die Wahlbeamten.

Bei der unter 2. genannten Gruppe ist zu beachten, daß sie nur die gewählten Behördenleiter umfaßt und daher enger ist, als die entsprechende Gruppe (3), der Section 9a. Die Tatsache, daß ein Beamter eine "policy-determining position" einnimmt, genügt hier nicht. Die dritte Gruppe schließlich ergibt sich aus dem Gedanken, daß man einem Wahlbeamten die politische Betätigung nicht untersagen könne, ohne ihm die Möglichkeit einer Wiederwahl von vornherein zu nehmen. ⁴⁾

-
- 1) "who determine policies to be pursued ... in the Nation-wide administration of Federal laws" (sec. 9a)
 - 2) Kaplan, Privil., a.a.O., S. 7
 - 3) Es ist sicherlich kein Zufall, daß sich der Kongreß bald darauf entschloß, einen großen Teil dieser Beamten durch die Ramspeck Act vom Dez. 1940 (oben S. 45) in das Verdienstsystem einzubeziehen. Die politische "Sterilisierung" hatte das Patronagerecht hinsichtlich dieser Stellen weitgehend entwertet.
 - 4) Man kann in den USA zwei Arten von Wahlämtern unterscheiden: Solche, die auf Grund eines Parteiwahlzettels (party ballot) und solche, die auf Grund einer überparteilichen Wahl (non partisan election) besetzt werden. Bei den einflußreichen und begehrten Ämtern überwiegt die erste Form. An die Inhaber dieser Ämter ist bei der dritten Gruppe in erster Linie gedacht. Ein unabhängiger Kandidat wäre hier gar nicht in der Lage, die Kosten, die ein moderner Wahlfeldzug mit sich bringt, selbst zu tragen. Wenn er

Die Schwierigkeiten bei der Bestimmung des betroffenen Personenkreises ergeben sich bei der Section 12 daraus, daß hier nicht, von Ausnahmen abgesehen, alle Beamten von dem Verbot erfaßt werden, sondern nur die, "whose principal employment is in connection with any activity which is financed in whole or in part by loans or grants made by the United States". Dieser Satz hat die mit der Durchsetzung der Section 12 vom Gesetzgeber beauftragte Civil Service Commission (sec. 12b) vor eine ihrer schwierigsten Auslegungsfragen gestellt. Die Hilfgelder des Bundes pflegen in der Regel nur bestimmten Aufgaben einer Staats- oder Gemeindebehörde zuzufließen. Andere Aufgaben werden von den Einzelstaaten und Gemeinden selbst finanziert. Verwaltungsmäßig sind diese Aufgabenbereiche oft stark ineinander verzahnt, so daß man nicht eindeutig zwei Gruppen von Beamten trennen kann. Als Beispiel mögen die staatlichen Straßenbauämter erwähnt werden. Die Federal Highway Act vom 11. Juli 1916 ist die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Grants-in-aid an die Staaten zum Bau von Autostraßen. Die Anlage und eventuell später erforderlich werdenden Verbreiterungen und Verbesserungen der Straßen werden von den Staaten und vom Bund gemeinsam finanziert. Dagegen ist die bloße Instandhaltung der Straßen Sache des betreffenden Einzelstaates. Nun gibt es wenige Beamte, die ausschließlich mit dem einen oder dem anderen beschäftigt sind. Besonders die gesamten Verwaltungsarbeiten der Straßenbauämter beziehen sich natürlich auf beide Gebiete. Versteht man unter "employment" soviel wie "Arbeit" oder "Tätigkeit", so würde "principal employment" bedeuten, daß in jedem Falle abgewogen werden müßte, ob der betreffende Beamte mehr Arbeit in Verbindung mit den vom Bund oder mit den ausschließlich vom Staat finanzierten Aufgaben leistet. Dabei stößt man auf unlösbare Schwierigkeiten. Soll entscheidend die aufgewandte Zeit, die Schwierigkeit oder die Bedeutung der jeweiligen Tätigkeit sein? Wie soll man beide Bereiche gegeneinander abwägen?

S. 77
4) sich zur Wiederwahl stellen will, muß er notwendig in die parteipolitischen Auseinandersetzungen eingreifen. Im Zusammenhang mit streng überparteilichen Wahlen kann sich andererseits ohnehin schon jeder Beamte aktiv politisch betätigen, da hier die allgemeine Ausnahme der Section 18 zum Zuge kommt. Nach dieser gilt das Verbot der politischen Betätigung für Wahlen und Wahlfeldzüge nicht, in denen keiner der Kandidaten eine Partei vertritt, die bei den letzten Präsidentschaftswahlen beteiligt war. Section 18 enthält eine sachliche und keine persönliche Ausnahme vom Verbot und wird daher an späterer Stelle behandelt werden.

Die Kommission hat sich daher nach anfänglichem Schwanken¹⁾ gegen die auch im Schrifttum verschiedentlich vertretene,²⁾ sogenannte "scale-theory" entschieden. Nach Ansicht der Kommission bedeutet "employment" hier soviel wie "position" oder "job", das heißt wie Stellung, und zwar Stellung im öffentlichen Dienst, was man im Deutschen am besten mit "Amt" wiedergibt. Die Frage der Principal employment taucht bei dieser Auslegung nur in den sehr seltenen Fällen auf, daß eine Person rechtmäßig zwei öffentliche Ämter versieht. Dann wird eins von beiden in der Regel nur eine Nebenbedeutung haben, so daß die Entscheidung keine Schwierigkeiten bereitet. In Verfolg dieser von ihr als "analytisch" bezeichneten Auslegung hat die Kommission die "General Rule of Section 12a Jurisdiction" aufgestellt, nach der ein Staats- oder Gemeindebeamter dann dem Verbot unterworfen ist, wenn er als normales und vorhersehbares Ereignis in seinem Hauptamt Pflichten in Verbindung mit einer vom Bund finanzierten Tätigkeit wahrzunehmen hat. Diese Regel wird eingeschränkt durch die "Secondary Rule of Jurisdictional Limitation". Nach ihr ist der Beamte dem Verbot nicht unterworfen, wenn die Pflichten, die er in Verbindung mit der vom Bund finanzierten Tätigkeit wahrzunehmen hat, im Vergleich zu seinen sonstigen Pflichten so unverhältnismäßig gering sind, daß der Grundsatz "de minimis non curat lex" Platz greift.³⁾ Die Verwerfung der "scale-theory" ist deshalb von großer Bedeutung, weil sie die Anwendung der Section 12a erheblich eingeengt hätte. Die Kommission hätte viele Fälle nicht entscheiden können, wenn die "scale-theory" richtig gewesen wäre. Meistens überwiegen in dem Arbeitsbereich der Staats-, beziehungsweise Gemeindebeamten die Pflichten, die keinen Zusammenhang mit den vom Bund finanzierten Aufgaben haben.

An Hand dieser Ausführungen wird das überall erkennbare Bestreben der Kommission ersichtlich, die Hatch Act durch eine an ihren Zielen ausgerichtete, nicht zu enge Auslegung wirksam werden zu lassen. In der McEachren-Entscheidung geht die Kommission näher auf die Mißstände in den politisch beherrschten Verwaltungen der Einzelstaaten ein und stellt fest, daß dadurch jährlich mehrere Millionen Dollar ver-

1) HADec. S. 116 f

2) Starr, a.a.O., S. 424; Howard, a.a.O., S. 483

3) Die "leading cases" sind die Slaymaker und die Todd Decision, abgedruckt in HADec., S. 114 ff und 122 ff. Im Hutchins case (a.a.O., S. 278 ff) ist die Auslegung der Kommission von einem US District Court gebilligt worden (a.a.O., S. 24)

schwendet würden. Die Hatch Act bezwecke, eine vernünftige und sparsame Verwendung der Bundessteuermittel zu gewährleisten. Daher müsse das Gesetz so ausgelegt werden, daß den bestehenden Übeln nachdrucksvoll begegnet werden könne.¹⁾

Bei der Feststellung, welche Tätigkeiten ganz oder teilweise vom Bund finanziert werden, muß selbstverständlich auf die einzelnen Bewilligungsgesetze zurückgegriffen werden, die den Bestimmungszweck der Gelder mehr oder weniger genau angeben. Unerheblich ist es, ob sich nachweisen läßt, daß das Gehalt des Beamten aus Bundesmitteln bezahlt wird.²⁾ Es genügt, wenn andere Unkosten der von ihm wahrgenommenen Aufgaben teilweise vom Bund getragen werden. Andernfalls könnten die Bundesgelder nach Ansicht der Kommission mittelbar zur Förderung der vom Kongreß als verderblich angesehenen politischen Betätigung der Staats- und Gemeindebeamten mißbraucht werden.³⁾ Es spielt ferner keine Rolle, ob der Bund die Mittel dem Staat vor der Erfüllung der betreffenden Aufgabe zur Verfügung stellt oder ihm nachträglich die Auslagen vergütet, wenn nur die Verpflichtung zur Vergütung vor der Gesetzesverletzung bestand. Die Kommission hat in ihren Entscheidungen mehrfach darauf hingewiesen, daß die Worte "in connection with" dem Gesetz ein bedeutend weiteres Anwendungsfeld öffnen, als wenn es hieße "in" oder "upon an activity financed in part by Federal grants."⁴⁾ Lediglich eine ganz lose, mehr zufällige Berührung des Pflichtenkreises des Beamten mit den vom Bund finanzierten Aufgaben reicht nicht aus.⁵⁾

Die Kommission ist also bei der Auslegung der Section 12 ersichtlich bemüht gewesen, ihr den denkbar weitesten Anwendungsbereich zu sichern und damit einen möglichst großen Sektor der Staats- und Gemeindeverwaltung zu entpolitisieren. Der Senator Chandler aus Kentucky hatte nicht ganz unrecht, als er in der Debatte über die Novelle zur Hatch Act im März 1940 wehklagend prophezeite:

"There will not be any effective state machinery in my state if this bill is passed. It will take the Highway department, the Old-Age Pension department, the Unemployed Compensation department and there will be virtually nothing left." 6)

1) HADec., S. 20 f

2) HADec., Sheridan case, S. 275

3) HADec., Slaymaker case, S. 115; Huiet case, S. 190

4) HADec., Duberstein case, S. 130

5) HADec., Pearson case, S. 133

6) Cong. Rec. vol. 86, S. 2701, Debatte vom 12.3.1940

Eine vollständige Aufzählung der von dem Verbot betroffenen einzelnen Kategorien von Staats- und Gemeindebeamten ist unmöglich. Vielfach entscheiden die besonderen Umstände des einzelnen Falles, ob der Beamte dem Verbot unterliegt. Eine weitere Klärung von Zweifelsfragen wird die Spruchstätigkeit der Kommission in den kommenden Jahren bringen. Selbst die Schätzung der Zahl der von der Section 12 erfaßten Beamten stößt auf große Schwierigkeiten. Nach Arthur Schlesinger beträgt sie rund dreihunderttausend.¹⁾

Zum Umfang des Verbots in personeller Hinsicht soll abschließend noch auf einige Punkte eingegangen werden, die sich sowohl auf den unter Section 9 als auch auf den unter Section 12 fallenden Personenkreis beziehen. So hat die Kommission entschieden, daß die Beamten auch während eines Urlaubs, ganz gleich welcher Art er ist, nicht frei in ihrer politischen Betätigung sind. Dagegen unterliegen die aus dem Dienst ausgeschiedenen, einschließlich der pensionierten Beamten keinen Beschränkungen. Personen, die nur gelegentlich und vorübergehend im öffentlichen Dienst stehen, wie zum Beispiel ein Arbeiter, der aushilfsweise in unregelmäßigen Zeitabständen herangezogen wird, haben sich nur an den Tagen, an denen sie beschäftigt sind, an die Vorschriften der Hatch Act zu halten. Dabei wird nicht zwischen Dienststunden und dienstfreier Zeit unterschieden. Anders ist die Rechtslage bei Personen, die für einen bestimmten Zeitabschnitt fest angestellt werden, aber in ihm nur einen Bruchteil ihrer Arbeitszeit dem Staate widmen, zum Beispiel, wenn jemand für ein Jahr eingestellt wird mit der Maßgabe, daß die Bezahlung pro Tag bis zu höchstens hundert Tagen im Jahr erfolgt. Dann ist er während des ganzen Jahres und nicht nur an seinen Arbeitstagen an das Verbot der aktiven politischen Betätigung gebunden.²⁾ Der Unterschied zum vorhergehenden Beispiel wird dadurch klar, daß der letzteren Person während des ganzen Jahres hätte gekündigt werden können, da sie fest angestellt war, während der vorher erwähnte Arbeiter nur von Mal zu Mal herangezogen wurde.

Durch ein Gesetz vom 24. Oktober 1942 wurde das Personal aller Schulen, Hochschulen und wissenschaftlichen Anstalten von den Verboten

1) in "Political and Social Growth of the American People",
3. ed., zitiert in HADec., S. 12, Fußnote; ebenso Ogg & Ray,
Introd., 9. ed., S. 512, Fußnote 4

2) HADec., S. 126

der Sections 9 und 12 der Hatch Act ausgenommen. Dieses Gesetz läßt nicht etwa auf eine sich ankündigende Lockerung der bestehenden Maßnahmen schließen. Es hatte seinen Grund vielmehr darin, daß die Lehrer und staatlich angestellten Wissenschaftler in den USA nicht zu dem "civil service" im landläufigen Sinn gerechnet werden und gewohnheitsrechtlich auch nie von den politischen Maschinen mißbraucht worden sind. Das Verbot erschien also für diese Personengruppe überflüssig.¹⁾

§ 17. Der Umfang des Verbots in sachlicher Hinsicht

Wie bereits ausgeführt,²⁾ ist das Verbot der politischen Betätigung für alle Gruppen der davon betroffenen Beamten trotz geringfügiger Abweichungen im Wortlaut der Vorschriften sachlich das gleiche, so daß hier keine Unterscheidung zwischen Bundes- und sonstigen Beamten erforderlich ist. Die offizielle Bezeichnung des Gesetzes als "An Act To Prevent Pernicious Political Activities" darf nicht speziell auf die Sections 9a und 12a bezogen und dahin verstanden werden, daß nur besonders verwerfliche, dem Ansehen des öffentlichen Dienstes abträgliche politische Handlungen verboten werden sollten. Die Überschrift gibt nur das allgemeine Motiv der Gesetzgeber an. Die Mehrzahl der Tatbestände des Gesetzes befaßt sich auch mit verwerflichen Handlungen, wie zum Beispiel mit unzulässigen Wahlbeeinflussungen, Nötigungen und dergleichen. Dagegen braucht sich das in den Abschnitten 9 und 12 geregelte Eingreifen des Beamten in das politische Geschehen nicht als besonders anstößig oder als ein "malum in se" darzustellen.³⁾ Es kann sogar im Gegenteil aus billigenswerten, edlen Beweggründen entsprungen sein, etwa aus einem patriotischen Gefühl für die Sache der Kriegsveteranen.⁴⁾

Welche Handlungen im einzelnen verboten sind, hat die Civil Service Commission in jahrzehntelanger Spruchstätigkeit seit dem Bestehen der Civil Service Rule I in der Fassung von 1907 herausgearbeitet. Die Entscheidungen vor dem Erlass der Hatch Act sind nicht veröffentlicht worden. Sie ruhen in den Archiven der Kommission und sind daher für die breite Öffentlichkeit nicht zugänglich. Um trotzdem jedermann die Möglichkeit der Information zu geben, hat die Kommission die wichtigsten

1) Epstein, a.a.O., S. 290

2) oben S. 74 f

3) HADec., Paris case, S. 105

4) HADec., Tinstman case, S. 241

Grundsätze ihrer Rechtsfindung auf einfache Formeln gebracht und in Druckschriften veröffentlicht.¹⁾ Natürlich läßt sich die Vielgestaltigkeit der denkbaren Fälle nicht in ein enges Schema zwängen. Deshalb betonte die Kommission in ihren Entscheidungen wiederholt, daß die besonderen Umstände des Einzelfalles bestimmend sind. Es kann also vorkommen, daß ein Fall, obwohl die Definition in der Druckschrift scheinbar auf ihn paßt, bei näherer Betrachtung in Wahrheit keine Verletzung des Gesetzes ergibt.²⁾ Ebenso ist der umgekehrte Fall denkbar. In der Regel ergeben die in der Druckschrift enthaltenen Verbotsdefinitionen aber eine zuverlässige Richtschnur.

Bei der erstaunlichen Buntheit und Vielfalt, in der sich das politische Leben in Amerika regt, würde es zu weit führen, hier im einzelnen alles Verbotene aufzuzählen. Aus dem großen Katalog soll zur Erläuterung der Situation in knappen Sätzen nur das Wichtigste gebracht werden. Dadurch wird bereits der umfassende Charakter des Verbots sichtbar werden.

Die wichtigsten und hartnäckigsten Gesetzesverstöße kommen immer wieder im Zusammenhang mit politischen Beitragsleistungen (contributions) vor. Das ist verständlich, wenn man sich daran erinnert, daß die Notwendigkeit der Parteifinanzierung eine der Hauptursachen für die Entstehung des Beutesystems gewesen war.³⁾ Dabei muß beachtet werden, daß die Kommission nicht die verschiedenen diesbezüglichen kriminellen Strafvorschriften anwendet.⁴⁾ Deren Durchsetzung obliegt allein der Staatsanwaltschaft und den Gerichten. Die Kommission beschäftigt sich ausschließlich mit den disziplinarischen Charakter tragenden Vorschriften der Abschnitte 9 und 12. In Section 12 sind die politischen Beitragsleistungen expressis verbis aufgeführt, während sie in Section 9 von dem allgemeinen Verbot der aktiven politischen Betätigung bereits mitumfaßt werden.

Der Begriff der "contribution" umfaßt alles, was Geldeswert besitzt. Die Beamten können freiwillig Beiträge zu den Unkosten der Parteien

1) früher mit der Formularnummer 1236, seit Juli 1951 unter der Bezeichnung Pamphlet 20. Die Schriften können vom "Superintendent of Documents, Government Printing Office, Washington 25, D.C.", bezogen werden.

2) HADec., Floyd case, S. 222; Horton case, S. 226; sowie Keyser case, S. 234

3) oben S. 18 ff

4) siehe oben S. 36 f, 71 f

leisten. Darin erschöpft sich aber auch schon das Erlaubte. Sonst dürfen sie sich in keiner Weise an den Sammlungen beteiligen.

Besonders schwierig war es für die Kommission, das festverwurzelte Übel der politischen Besteuerung in den mit Bundeszuschüssen arbeitenden Staatsbehörden auszurotten. Es handelte sich meist um Fälle mit einer ganzen Gruppe von Beschuldigten, in denen vom Behördenchef über die einzelnen Abteilungsleiter auf die gesamte Beamtenschaft der Behörde ein versteckter Druck ausgeübt worden war.¹⁾ Die Verteidigung der Beschuldigten lief regelmäßig darauf hinaus, daß die Leistungen "freiwillig" erfolgt seien. Tatsächlich waren in all diesen Fällen keine kompakten Drohungen ausgesprochen worden. Es war den Beamten lediglich zu verstehen gegeben worden, daß man einen Beitrag in einer bestimmten Höhe (zum Beispiel eines halben Monatsgehaltes) "erwarte", daß ihnen "Gelegenheit" gegeben würde, von ihrem "Recht" der Beitragszahlung "Gebrauch zu machen".²⁾ Die Kommission ließ sich dadurch nicht täuschen, sondern würdigte die Tatsache richtig, daß die Beamten in ihrem beruflichen Schicksal von ihren Dienstvorgesetzten abhängig waren und daher unter einem fühlbaren Druck standen. Sie sah es deshalb bereits als eine Nötigung (coercion) an, wenn ein Vorgesetzter es wesentlich zuließ, daß seine amtliche Autorität mit dazu benutzt wurde, um die ihm untergebenen Beamten zu Beitragsleistungen zu veranlassen.³⁾

Auf den großen Parteitagern dürfen Beamte zwar zugegen sein, müssen sich aber völlig passiv verhalten. In den örtlichen Parteiversammlungen zur Aufstellung von Kandidaten und so weiter sind die Beamten insofern etwas freier, als sie an den Abstimmungen teilnehmen dürfen. Den verschiedenen Kreis- und Bezirksausschüssen der Parteien dürfen sie nicht angehören. Sie können zwar Mitglieder politischer Klubs und Organisationen sein, jedoch dürfen sie innerhalb des Vereins nur ihr Wahlrecht ausüben, aber sonst keinerlei Aktivität entfalten. Die Mitgliedschaft und Betätigung in unpolitischen Wohlfahrts-, Bürger- und Reformvereinen ist selbstverständlich frei. Auch in den überparteilichen Gewerkschaften dürfen sich die Beamten betätigen. Jedoch müssen sie dabei achtgeben, daß sie nicht innerhalb der Gewerkschaft in ein

1) HADec., S. 124 ff; S. 188 ff; S. 243 ff; S. 276 ff

2) HADec., Stewart case, S. 195

3) HADec., McEachren case, S. 127. Die Fälle, in denen Beamte offen gegen ihre politische Besteuerung rebellieren, wie im Patterson case, S. 78, sind selten.

parteipolitischen Fahrwasser geraten.¹⁾ Außerhalb des Dienstes können die Beamten Parteiabzeichen tragen und sogar Plakate in die Fenster ihrer Wohnungen und Kraftwagen stellen. Dagegen ist ihnen die Verteilung von Propagandamaterial untersagt. Eine publizistische Tätigkeit für oder gegen eine Partei oder einen Kandidaten ist ebenfalls nicht gestattet. Der Beamte darf weder einen politischen Demonstrationzug vorbereiten helfen, noch an ihm teilnehmen. Besondere Zurückhaltung muß er sich bei den Wahlen auferlegen. Das geht soweit, daß er außer seinen nächsten Angehörigen keine Personen zu den Wahllokalen mit seinem Kraftwagen transportieren darf. Gedacht ist dabei von der Kommission in erster Linie an das organisierte Heranschaffen von Wählern, wie es als Dienst für die Partei in Amerika oft von den Parteimitgliedern verlangt wird. Grotesk wird dieses Verbot aber dann, wenn ein Beamter nicht einmal seine alte Nachbarin zu einem entfernten Wahllokal in seinem Wagen mitnehmen darf und sich damit herausreden muß, er habe nicht gewußt, daß sie wählen wolle.²⁾ Beim Wahlvorgang selbst muß er sich auf die Abgabe seiner Stimme beschränken und darf keine Hilfs- oder Kontrolldienste im Wahllokal ausüben. Der Beamte darf für kein Wahlamt kandidieren und auch seine Kandidatur nicht vorbereiten, solange er noch im Staatsdienst steht. Eine Ausnahme gemäß Section 18 bilden nur die Wahlämter, die mit Hilfe eines streng parteilosen Wahlzettels erlangt werden. Die bloße Innehabung eines Wahlamtes ist für einen Beamten nur dann eine unstatthafte politische Betätigung, wenn dieses Amt politischen Charakter trägt, was zum Beispiel bei einem Friedensrichter nicht der Fall ist.³⁾

Das dem Beamten vorbehaltene Recht, seine Meinung über politische Probleme und Kandidaten zu äußern, sofern diese Meinungsäußerung nicht Teil einer organisierten Propaganda wird, umfaßt auch die öffentliche Verteidigung gegenüber einer an seiner Arbeit geübten Kritik. Ebenso ist die bloße Veröffentlichung von Tatsachenmaterial über seine amtliche Tätigkeit niemals als unzulässige Propaganda anzusehen.⁴⁾ Ein Beamter kann sich der Verantwortung nicht dadurch entziehen, daß er die verbotenen Handlungen "im Namen" eines anderen vor-

1) HADec., Hardman case, S. 72. Es bestehen in den USA mehrere Beamtengewerkschaften, die teils unabhängig, teils den großen Organisationen AFL und CIO angeschlossen sind.

2) HADec., Serravalle case, S. 147 f

3) HADec., Officer case, S. 139

4) Message from the President, Sen. Doc. No. 105, 76th Cong., 1st sess., S. 3

nimmt, zum Beispiel über den Rundfunk die Rede eines verhinderten Freundes vorliest.¹⁾ Umgekehrt darf er auch nicht eine andere Person, etwa seine Ehefrau oder seinen Bruder, als Strohmann vorschieben.²⁾

Man kann ohne Übertreibung sagen, daß den Beamten praktisch nur noch die Ausübung ihres Stimmrechtes bei den allgemeinen Wahlen unverkürzt geblieben ist. Sie wird heute in jeder erdenklichen Weise gegen unzulässige Beeinflussungen geschützt. Das Recht des Beamten, seine Stimme wie jeder andere Bürger abzugeben, kann jetzt als allgemein anerkannt gelten, wenn auch hin und wieder einmal die Forderung erhoben wird, den Beamten selbst diese, ihnen verbliebene Freiheit zu beschränken. Die Vorschläge gehen dahin, den Beamten das Stimmrecht bei Wahlen für die politische Körperschaft, in deren Dienst sie stehen, zu entziehen. So soll zum Beispiel der Gemeindebeamte nicht an den Gemeindewahlen, wohl aber an den Staats- und Bundeswahlen teilnehmen dürfen. Als Grund wird angegeben, die Beamten könnten sonst zum Schaden der Gesamtheit ihre eigenen Standesinteressen verfolgen, zum Beispiel die Wahl der ihnen genehmen Vorgesetzten betreiben und auf diese Weise schließlich mehr die Rolle der Herren als der Diener des Volkes erlangen.³⁾ Diese Gedanken sind in Amerika nicht neu. Sie waren bestimmend für die Schaffung des stimmlosen "District of Columbia", in dem die Bundeshauptstadt Washington liegt. Zwar sind dort alle ständigen Einwohner des Gebietes ihres Stimmrechtes beraubt, aber der Grund dieser ungewöhnlichen Regelung lag in der Befürchtung, die dort ansässigen Bundesbeamten würden durch ihre Zusammenballung die Wahlen so einseitig beherrschen, daß dadurch das Staatswesen Schaden erleiden könne.⁴⁾ Tatsächlich bestand die Bevölkerung ursprünglich fast ausschließlich aus Bundesbeamten, da die Stadt zu dem Zweck, Sitz der Bundesregierung zu werden, gegründet wurde. Unter diesen besonderen Umständen mag damals die Regelung für den District of Columbia sinnvoll gewesen sein. Im allgemeinen läßt sich aber eine Entziehung oder Beschränkung des Wahlrechts der Beamten in keiner Weise rechtfertigen. Die Gefahr, daß sich einzelne Interessengruppen auf Kosten des Volksganzen Sondervorteile zu verschaffen wissen, ist der repräsentativen Demokratie immanent. Sie läßt sich nicht dadurch beseitigen, daß man einer Gruppe das Stimmrecht entzieht. Die Angehörigen des

1) HADec., Kerr case, S. 202

2) HADec., Hahn, Plumer cases, S. 86 ff

3) Wilmerding, a.a.O., S. 238

4) Mosher, Kingsley, Stahl, a.a.O., S. 468

öffentlichen Dienstes bilden zwar eine große Interessengemeinschaft, aber keinesfalls die mächtigste. Ihr Einfluß ist, gemessen an dem von "big business", "big labor" und "agriculture" recht bescheiden. Eine Beschränkung des Stimmrechts der Beamten würde diese zu Staatsbürgern zweiter Klasse herabwürdigen und wäre schwerlich mit der Verfassung in Einklang zu bringen. Die dahingehenden Bestrebungen haben unter den gegebenen Bedingungen kaum Aussicht auf Erfolg, zumal sich in den USA in den letzten Jahren eher eine Tendenz zur Lockerung der bestehenden Verbote als zu ihrer Verschärfung bemerkbar macht.¹⁾

§ 18. Örtliche und sachliche Ausnahmen von dem Verbot

Bereits lange Zeit vor dem Erlaß der Hatch Act hatte die Civil Service Commission für die Gemeindebezirke, die unmittelbar an den District of Columbia in den Staaten Maryland und Virginia angrenzen und zum großen Teil von Bundesbeamten bewohnt werden, Ausnahmen von dem Verbot der politischen Betätigung zugelassen, da andernfalls das politische Leben in diesen Gemeinden völlig verödet wäre. Die Hatch Act von 1939 sah keine Möglichkeit für derartige Ausnahmen vor, so daß einige Verwirrung in diesen Gemeinden entstand.²⁾ Mit der Novelle zur Hatch Act von 1940 wurde die Section 16 eingefügt, die zwar nicht automatisch den früheren Zustand wieder herstellte, aber die Möglichkeit vorsah, auf Antrag der Gemeindevertretungen neue Ausnahmegenehmigungen zu erteilen. Etwa 50 Gemeinden haben die Genehmigung bisher erhalten. Dadurch ist der Bann gegen die politische Betätigung jedoch nicht völlig aufgehoben. Vielmehr sind die in diesen Gebieten wohnenden Bundesbeamten nur um wenig freier gestellt, als die übrigen. Sie dürfen sich lediglich als unabhängige Kandidaten für die Wahlämter ihrer Gemeinden aufstellen lassen. Auch ist ihnen nur die aktive Unterstützung unabhängiger Kandidaten erlaubt. Jede Art von Parteipolitik ist ihnen ebenso untersagt, wie die Kandidatur für sonstige Ämter. Da schon Section 18 allen Beamten die politische Betätigung in Wahlkämpfen gestattet, in denen kein Kandidat eine Partei vertritt, ist der einzige Vorteil für die Beamten in den Ausnahmegemeinden der, daß sie unabhängige Kandidaten auch dann aktiv unterstützen können, wenn sich daneben

1) unten S. 115

2) Bone, a.a.O., S. 736

auch Parteikandidaten zur Wahl stellen. Verschiedene Versuche im Kongreß, in diesen Gemeinden durch eine Novelle zur Hatch Act auch eine parteipolitische Betätigung zu gestatten, sind bisher fehlgeschlagen.¹⁾

Neben diesen örtlichen Ausnahmen wurden durch die Novelle von 1940 auch sachliche Ausnahmen in Gestalt der bereits erwähnten Section 18 geschaffen. Diese umfaßt zwei Ausnahmetatbestände: Einmal ist die Teilnahme an streng parteilosen Wahlkämpfen gestattet, wobei es sich meist um Wahlen für Gemeindeämter handeln wird, die keine Bedeutung für die "große Politik" besitzen. Zum anderen dürfen sich die Beamten im Zusammenhang mit Fragen, die eindeutig überparteilicher Natur sind, politisch betätigen. Als mögliche Beispiele für solche Fragen zählt das Gesetz selbst Volksentscheide, Verfassungsänderungen, Abstimmungen über eine Gemeindesatzung und dergleichen auf. Section 18 stellt eine entschiedene Abkehr von dem vorher geltenden Zustand dar. Früher hatte die Civil Service Commission zum Beispiel den Standpunkt vertreten, die aktive Teilnahme an der Auseinandersetzung über die Frage der Prohibition sei den Beamten verboten. Die Civil Service Rules sind jetzt entsprechend abgeändert worden.

§ 19. Die Folgen einer Gesetzesverletzung

Die disziplinarischen Folgen eines Verstoßes gegen das Verbot der aktiven politischen Betätigung sind für die Bundes- und die sonstigen Beamten verschieden geregelt. Zunächst soll auf die in Section 9b enthaltene Bestimmung bezüglich der Bundesbeamten eingegangen werden.

Vor dem Erlaß der Hatch Act konnte die Civil Service Commission hinsichtlich der zu verhängenden Dienststrafe ihr freies Ermessen ausüben. In leichten Fällen beließ sie es bei einer einfachen Verwarnung und nur in schweren Fällen erkannte sie auf Entfernung aus dem Dienst. Dies änderte sich mit dem Erlaß der Hatch Act. Nach Section 9b war die sofortige Entlassung des schuldigen Beamten vorgeschrieben. Er durfte in Zukunft in kein Amt wieder eingestellt werden, dessen Besoldung durch das gleiche Gesetz bewilligt worden war, wie die seiner bisherigen Stellung.

1) Zuletzt durch ein Veto Präsident Trumans vom 30. Juni 1950; siehe H.R. Doc. No. 630, 81st Cong., 2nd sess.

Außerdem konnte die Kommission ein allgemeines Wiedereinstellungsverbot für den gesamten Bundesdienst hinsichtlich eines bestimmten Zeitraumes verhängen.¹⁾ Als spätere Norm ging die Regelung der Section 9b der früheren vor. Die Entfernung aus dem Dienst war daher nach einem Gutachten des Attorney General²⁾ zwingend. Die Starrheit dieser Vorschrift stieß auf allgemeine Ablehnung,³⁾ nicht zuletzt bei der Kommission selbst, die wiederholt Gelegenheit nahm, auf die sich in leichten Fällen ergebenden Härten hinzuweisen. Nach mehreren vergeblichen Versuchen⁴⁾ gelang es schließlich im Juli 1950, Section 9b zu ergänzen und den Ermessensspielraum der Kommission teilweise wiederherzustellen. Die Kommission kann jetzt, falls sie einstimmig der Ansicht ist, daß eine Entfernung aus dem Dienst auf Grund der begangenen Gesetzesverletzung nicht gerechtfertigt ist, auf eine geringere Strafe erkennen. Die Mindeststrafe ist jedoch eine neunzigtägige Suspendierung ohne Bezüge. Die Durchsetzung der Entscheidungen erfolgt notfalls nach dem bereits vor Erlaß der Hatch Act eingeführten Verfahren der jetzigen Civil Service Rule V (5.4).⁵⁾

In den Verfahren gegen Staats- und Gemeindebeamte kann die Kommission nicht eigentliche Dienststrafen verhängen, da sie nicht in die Personalhoheit der betreffenden Gebietskörperschaft eingreifen darf. Sie hat in diesen Fällen lediglich darüber zu befinden, ob die Schwere der Gesetzesverletzung eine Entfernung aus dem Dienst rechtfertigt. Das Ermessen der Kommission ist auf die Beantwortung dieser Frage beschränkt. Ihre Bejahung hat zur Folge, daß die Körperschaft theoretisch die freie Wahl hat, ob sie den schuldigen Beamten binnen einer Frist von 30 Tagen entlassen oder eine Verminderung der ihr zugedachten Hilfgelder um das doppelte Jahresgehalt, das der Beamte zur Zeit der Verletzung des Verbots bezog, hinnehmen will. Die gleiche Verkürzung der Hilfgelder tritt ein, wenn sich herausstellt, daß der Beamte zwar entlassen, aber innerhalb von 18 Monaten bei einer anderen Dienststelle der Exekutive⁶⁾ der betreffenden Gebietskörperschaft

1) auf Grund der unter Civil Service Rule IV erlassenen Regulations, 5 CFR 4.107

2) 40. Opinion No. 2 vom 8. Januar 1941, S. 4 f

3) Morstein-Marx, Comp. Adm. Law a.a.O., S. 86 f; Lester E. Mosher, a.a.O., S. 262 f

4) Die entsprechenden Abänderungsanträge waren: H.R. 1118 von 1945; Sen. 1105 von 1946; H.R. 1243 von 1949. Erfolg hatte erst Sen. 3873 von 1950, vgl. Sen. Report No. 2048, 81st Cong., 2nd sess.

5) oben S. 64 f

6) Section 12b in Verbindung mit Section 12f1

wieder eingestellt worden ist. Die Sperrfrist von 18 Monaten kann die Kommission weder abkürzen noch verlängern. Sie gilt auch für Wiedereinstellungen in Behörden der Körperschaft, deren Tätigkeit nicht vom Bund unterstützt wird.¹⁾ Wichtig ist, daß der beschuldigte Beamte sich dem Spruch der Kommission nicht dadurch entziehen kann, daß er vorher freiwillig aus dem Dienst ausscheidet. In diesen Fällen führt die Kommission trotzdem das Verfahren durch, und das mit gutem Grund. Sie erkennt ja nicht auf Entfernung aus dem Dienst, sondern befindet darüber, ob eine Entfernung nach der Art der vorgekommenen Gesetzesverletzung gerechtfertigt ist, mit der Folge, daß in diesem Falle die Wiedereinstellungssperre eintritt. Andernfalls wäre es für die Staatsmaschinen ein leichtes, der Kommission in den Rücken zu fallen. Sie brauchten ihre Anhänger nur schnell aus der einen Stellung herauszunehmen, um sie alsbald woanders erneut unterzubringen. Der beschuldigte Beamte kann auch durch sein Ausscheiden aus dem Amt den Lauf der Frist von 18 Monaten nicht in Gang setzen, da sie frühestens mit dem Erlaß der Entscheidung der Kommission zu laufen beginnt.²⁾

Nur äußerst selten lassen es die Staaten oder Gemeinden zu einer Verkürzung ihrer Bundeszuschüsse kommen. In aller Regel unterwerfen sie sich dem Spruch der Kommission. Zwar nicht, weil das Verbot der politischen Betätigung der Beamten allseits Zustimmung gefunden hat, sondern weil die betreffenden Körperschaften sich schlecht dem Vorwurf aussetzen können, daß sie sich offen gegen die Durchsetzung eines vom Kongreß verabschiedeten Gesetzes auflehnen. Auch scheuen sich ihre maßgeblichen Politiker begreiflicherweise davor, der Wählerschaft gegenüber die Verantwortung für eine Verringerung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu übernehmen.

In allen zu ihrer Entscheidung kommenden Fällen hat sich die Kommission über die Schwere der Gesetzesverletzung schlüssig zu werden. Von ihr ist in Bundesfällen das Strafmaß, in Staatsfällen die Beantwortung der Frage, ob eine Entfernung aus dem Dienst gerechtfertigt ist, abhängig. Dabei zieht die Kommission die verschiedensten Umstände in Betracht. So ist bei einer organisierten politischen Betätigung innerhalb einer Behörde der Rang des beschuldigten Beamten für das Maß seiner Verantwortung von wesentlicher Bedeutung. Die Kommission hält zwar an dem

1) HADec., Robertson case, S. 248

2) HADec., Neustein case, S. 95 f

Grundsatz fest, daß Unkenntnis des Gesetzes nicht vor Strafe schützt. Trotzdem ist sie bereit, eine leicht fahrlässige Unkenntnis der Bestimmungen unter Umständen mildernd zu berücksichtigen. Umgekehrt kann eine bewußte Mißachtung des Gesetzes erschwerend wirken. Mildernd können ferner eine lange Dienstzeit bei guter Führung, das reuige und offene Verhalten des Beschuldigten im Verfahren, die offenbare Bedeutungslosigkeit seines Verhaltens für den Ablauf des politischen Geschehens und dergleichen Umstände mehr sein. Einen Unterschied macht es zum Beispiel, ob das Wahlamt, für das der Beamte kandidiert hat, ein lohnendes war, oder eines, für das sich niemand zur Verfügung stellen wollte. Entscheidend ist stets der Gesamteindruck, den die Kommission von Tat und Täter bekommen hat.

§ 20. Die Grundzüge des von der Civil Service Commission beobachteten Verfahrens

Hinsichtlich des Verfahrens ist streng zwischen den Bundes- und den Staatsfällen zu unterscheiden. Die Verschiedenheit ist sachlich nicht begründet. Sie ist das zufällige Ergebnis einer wenig planvoll arbeitenden Gesetzgebungsmaschinerie, die nur für die Staatsfälle in Section 12b,d ein bestimmtes Verfahren vorgeschrieben und die Kommission mit besonderen Vollmachten ausgestattet hat, die sie in Bundesfällen nicht besitzt. So kam es zu der von der Kommission selbst bedauerten und bis heute nicht beseitigten Verschiedenheit.

Das Verfahren in Bundesfällen ist in "Regulations" festgelegt, die sich die Kommission selbst gegeben hat.¹⁾ Es ist gekennzeichnet durch das Fehlen der Befugnis, Zeugen unter Strafandrohung vorzuladen (power of subpoena). Daher ist die Durchführung eines formellen Beweisverfahrens unmöglich.

Die Untersuchung wird durch eine Anzeige eingeleitet. Die Bundesbehörden sind verpflichtet, alle ihnen bekannt werdenden Verstöße gegen das Gesetz der Kommission zu melden. Selbstverständlich ist es auch jeder sonstigen Person freigestellt, die Kommission zu informieren. Letztere behandelt Anzeigen auf Wunsch vertraulich und nennt dann im Laufe eines späteren Verfahrens nicht die Namen ihrer Mittelsmänner.

1) abgedruckt im 5. Titel des Code of Federal Regulations (CFR), Sec. 4. 101 - 107

Ohne diese Sicherung würden viele Leute es nicht wagen, Verstöße zu melden, da sie sonst für sich persönlich Nachteile zu befürchten hätten. Die auf die Anzeige eingeleitete Untersuchung wird regelmäßig von einem Beamten der Kommission und einem der Anstellungsbehörde des beschuldigten Beamten gemeinsam geführt. Angehörige des klassifizierten Dienstes sind auf Grund der Civil Service Rule V (5. 3.) dienstlich verpflichtet vor den untersuchungsführenden Beamten unter Eid auszusagen. Hinsichtlich anderer Personen sind die Untersuchungsführer auf deren freiwillige Mitarbeit angewiesen.

Falls die Untersuchung den hinreichenden Verdacht einer Gesetzesverletzung ergibt, wird eine "Proposed Order" vom Chief Law Officer der Kommission, dem in allen Fällen die Verfolgung der gemeldeten Verstöße obliegt, erlassen. Sie stellt eine Art Anklageschrift dar, die den Beschuldigten über die gegen ihn erhobenen Vorwürfe unterrichtet. Der Beschuldigte kann sich binnen 15 Tagen schriftlich verteidigen, indem er die Vorwürfe bestreitet, neues Material vorträgt oder Beweismittel anbietet. Er kann auch die Anberaumung einer mündlichen Verhandlung beantragen. Es liegt im Ermessen der Kommission, ob sie diesem Antrag stattgeben will. Sie tut es nur, wenn der Fall nicht völlig aufgeklärt und zur Endentscheidung reif ist. Die mündliche Verhandlung ist regelmäßig nur "einseitig", das heißt in ihr wird dem Beschuldigten die Möglichkeit gegeben, mündlich alles zu seiner Entlastung dienende vorzubringen. Von seiten der Kommission werden keine Beweismittel in die Verhandlung eingeführt. Das Belastungsmaterial ist in dem Bericht der Untersuchungsführer enthalten und wird, soweit sein Inhalt vertraulich ist, dem Beschuldigten nicht mitgeteilt. Es gilt also nicht das Mündlichkeitsprinzip, nach dem nur auf Grund des Inhalts der mündlichen Verhandlung entschieden werden darf. Offensichtlich enthält dieses Verfahren für die Rechte des Beschuldigten keine genügenden Sicherungen. Die Kommission sucht den sich daraus ergebenden Gefahren durch eine besonders vorsichtige und zurückhaltende Verwertung des Belastungsmaterials entgegenzuwirken. Sie weist darauf hin, daß sie durch das Fehlen der subpoena Gewalt an der Durchführung einer vollwertigen Verhandlung verhindert ist. Versuchsweise hat sie sogenannte "zweiseitige" Verhandlungen durchgeführt, in denen sie sich selbst darauf beschränkt, nur solches Material gegen den Beschuldigten heranzuziehen, das offen zum Gegenstand der Verhandlung gemacht worden ist. Daraus folgt eine wesentliche Einengung des verwertbaren Beweismaterials der Anklagever-

tretung, weil alle anonymen Aussagen fortfallen. Da außerdem die Zeugen der Untersuchungsführer in der Regel nicht freiwillig erscheinen,¹⁾ müssen statt dessen oft kurze, nichtssagende eidesstattliche Versicherungen verlesen werden. Das alles ist recht unbefriedigend.

Die mündliche Verhandlung wird von einem besonders damit beauftragten Beamten der Kommission, dem Hearing Examiner, der nicht mit dem Untersuchungsführer identisch sein darf, geführt. Er unterbreitet nach Abschluß der Verhandlung und Eingang eventueller Schriftsätze der Parteien die Akten der Kommission mit dem von ihm entworfenen Entscheidungsvorschlag. Die Kommission kann den Entwurf gutheißen oder verwerfen. Im letzteren Fall hat der Hearing Examiner unter Zugrundelegung der Rechtsanschauung der Kommission seinen Entwurf zu ändern. Die Endentscheidung (Final Order) wird formell von der dreiköpfigen Kommission selbst erlassen.

Das Verfahren in den Staatsfällen ist für alle Beteiligten befriedigender geregelt. Das Gesetz gibt der Kommission in Sec. 12b,d²⁾ die für eine wirksame Durchführung der Ermittlungen erforderlichen Zwangsmittel in die Hand. Dadurch ist sie in der Lage, mit offenen Karten zu spielen und ein gerichtsähnliches (quasi-judicial) Verfahren mit allen rechtsstaatlichen Garantien für den Beschuldigten einzuhalten. Sie ist ermächtigt, Zeugen unter Zwangsandrohung vorzuladen, die Vorlegung sonstigen Beweismaterials anzuordnen und Eide abzunehmen. Die Gerichte haben der Kommission Rechtshilfe zu leisten. Unter diesen Voraussetzungen ist es sinnvoll, eine mündliche Verhandlung als Regel vorzuschreiben und die Entscheidung lediglich auf die in ihr vorgetragenen Tatsachen und erhobenen Beweise zu gründen. Die Kommission nimmt zwar auch in Staatsfällen vertrauliche Informationen entgegen; sie kann aber unter den anderen Zeugen auch ihre Mittelsmänner unverdächtig vorladen, da jedermann seiner Zeugnispflicht genügen muß. Will sie dies nicht tun, so muß sie auf eine Verwertung der Aussagen verzichten. Die Trennung der Anklage- und Entscheidungsfunktion ist streng durchgeführt, wie es Section 5c des Gesetzes über das Verwal-

1) Die Kommission kann ihnen mangels gesetzlicher Grundlage nicht einmal ihre Auslagen vergüten !

2) Die Einzelheiten der Verfahrensordnung ergeben sich aus den von der Kommission erlassenen "Rules of Practice". Die gesetzliche Ermächtigung zu deren Erlaß enthält Sec. 12d der Hatch Act. Die Rules sind abgedruckt in 5 CFR 23. 1 - 22

tungsstreitverfahren vom 11. Juni 1946¹⁾ vorsieht. Die Erhebung und Vertretung der Anklage, die hier "Letter of Charges" genannt wird, obliegt dem Chief Law Officer der Kommission, dessen Abteilung von der des Chief Hearing Examiner organisatorisch getrennt ist. Um die Trennung deutlich zu machen, führen die Anklagevertreter die offizielle Bezeichnung "Attorneys for the Government" und nicht "for the Commission". Sie stehen in ihren Rechten während der Verhandlung völlig dem Beschuldigten und seinem Verteidiger gleich und gelten als Partei.

In der Anklageschrift werden in den Fällen der Section 12 als Beschuldigte stets sowohl der Beamte als auch seine Anstellungskörperschaft aufgeführt. Der betreffende Staat oder die Gemeinde sind daher notwendig Beteiligte des Verfahrens. Sie brauchen sich allerdings in der Verhandlung nicht vertreten zu lassen. Von einer mündlichen Verhandlung kann gänzlich abgesehen werden, wenn alle Beteiligten darauf verzichten. Meist wird es sich um Fälle handeln, in denen der Streit lediglich um reine Rechtsfragen geht. Dann pflegen die Parteien der Kommission ein "Agreed Statement of Facts" vorzulegen, dessen Inhalt sie ihrer Entscheidung in tatsächlicher Hinsicht zugrunde zu legen hat.

Nach Beendigung der mündlichen Verhandlung fertigt der Hearing Examiner einen "vorläufigen Bericht" (preliminary report) über das stattgefundene Verfahren an. Dieser Bericht wird beiden Parteien zugestellt, die dadurch Gelegenheit erhalten, Einwendungen zu erheben und weitere Anträge zu stellen. Zu den Eingaben nimmt der Examiner schriftlich Stellung. Hierauf können die Parteien noch einmal Schriftsätze einreichen. Dann unterbreitet der Hearing Examiner seinen Abschlußbericht mit dem Entscheidungsvorschlag ("Report and Order") der Kommission, die damit wie in Bundesfällen verfahren kann. Die Entscheidung der Kommission wird den Parteien zugestellt. Sie können sie nach Section 12c der Hatch Act binnen 30 Tagen vor dem Bundesdistriktgericht anfechten. Das Gericht kann die Entscheidung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nachprüfen. Die Anrufung des Gerichts hat nur dann aufschiebende Wirkung, wenn das Gericht sie anordnet und der beschuldigte Beamte für die Dauer des Verfahrens vom Dienst beurlaubt wird.

1) "Administrative Procedure Act, An Act To improve the administration of justice by prescribing fair administrative procedure."
Public Law 404 - 79th Congress, 2nd Session

Dem Verfahren in den Bundes- und den sonstigen Fällen gemeinsam sind folgende Grundsätze: Die mündliche Verhandlung ist, wenn sie stattfindet, öffentlich. Sie wird tunlichst in der Nähe des Beschäftigungs-ortes des Beschuldigten abgehalten. Um ihr einen würdigen Rahmen zu geben, wählt man dafür die Räumlichkeiten der örtlichen Bundesgerichte, soweit sie verfügbar sind. Rechtsanwälte sind stets zugelassen. Es darf nur über die in der vorher zugestellten Anklageschrift gegen den Beschuldigten erhobenen Vorwürfe verhandelt werden. Hinsichtlich anderer, erst während der Verhandlung hervorgetretener Gesetzesverstöße, kann der Beschuldigte die Einlassung verweigern. Rechtlich steht zwar einer Nachtragsklage nichts im Wege, die Vertreter der Kommission machen aber davon nur zurückhaltend Gebrauch, um den Beschuldigten möglichst nicht zweimal in ein Verfahren zu verwickeln.¹⁾ An die Beweise werden von der Kommission nicht so strenge Anforderungen gestellt, wie es in einem gerichtlichen Strafverfahren üblich ist. Um zu einem Schuldspruch zu kommen, müssen aber die belastenden Umstände ein klares Übergewicht besitzen.²⁾ Die Kommission richtet sich nach dem Grundsatz in dubio pro reo und entscheidet daher in Zweifelsfällen zugunsten des Beschuldigten.³⁾

Diese Ausführungen zeigen das ernsthafte Bestreben der Kommission, trotz der Schwierigkeiten, die sich aus einer systemlosen und lückenhaften Gesetzgebung ergeben, den Beschuldigten stets ein gerechtes und faires Verfahren zu gewähren. Es enthält, soweit der Kommission die subpoena Gewalt verliehen ist, alle Garantien eines richterlichen Verfahrens und verdient daher mit Recht die Bezeichnung "quasi-judicial". Die Mitglieder der Kommission sind in ihren Entscheidungen sachlich unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Die volle persönliche Unabhängigkeit, wie sie für unsere Begriffe bei Personen, die richterliche Funktionen zu erfüllen haben, unerlässlich ist, fehlt ihnen leider. Sie werden vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt und können jederzeit vom Präsidenten allein entlassen werden. "Entlassungen" sind allerdings in der Geschichte der Kommission erst zweimal vorgekommen.⁴⁾ Im übrigen pflegen die Mitglieder der Kommission ihren Rücktritt zu erklären. Man kann schwer feststellen, wie-

1) HADec., Officer case, S. 139 f.

2) "a clear preponderance of the proof", HADec., S. 34

3) HADec., Bowen case, S. 179 f

4) vgl. das "Historical Register" in den Annual Reports der Kommission.

viele Rücktrittserklärungen wirklich freiwillig und wieviele auf eine "Anregung" des jeweiligen Präsidenten erfolgt sind. Bisher sind noch keine Klagen über einen Mißbrauch des Entlassungsrechtes durch den Präsidenten laut geworden. Trotzdem wäre es zu begrüßen, wenn der Kongreß die Stellung der Kommissionsmitglieder durch Einführung einer festen Amtszeit und Beschränkung der Entlassung auf bestimmte wichtige Gründe sichern würde, wie er es bei anderen Kommissionen getan hat.¹⁾ Eine derartige Beschränkung der Entlassungsgewalt des Präsidenten wäre bei der US Civil Service Commission verfassungsrechtlich zulässig, da sie gerichtsähnliche Funktionen auszuüben hat. Die Beschränkung würde keinen Eingriff in den dem Präsidenten vorbehaltenen Bereich der Exekutive darstellen.²⁾ Den Hearing Examiners, in deren Händen die gesamte Vorbereitung der gerichtsähnlichen Verwaltungsrechtsprechung liegt, ist durch die bereits erwähnte "Administrative Procedure Act" von 1946, Section 11, eine weitgehende persönliche Unabhängigkeit eingeräumt worden. Sie können nur noch "for good cause" entlassen werden, was für amerikanische Verhältnisse eine bemerkenswerte Sonderstellung bedeutet.³⁾ Ihre Stellung ähnelt damit der der Richter, die, positiv ausgedrückt, "during good behaviour" tätig sind.⁴⁾

§ 21. Die Lage in den Einzelstaaten und Gemeinden

("Little Hatch Acts")

Ähnliche gesetzliche Verbote, wie sie für die Bundesbeamten bestehen, sind auch in einer Reihe von Einzelstaaten und Gemeinden für deren Beamte erlassen worden. Während 1940 erst etwa 1/4 der Staaten ihren Beamten Beschränkungen in der politischen Betätigung auferlegt hatte,⁵⁾ besaßen Mitte 1946 bereits 26 Staaten gesetzliche Bestimmungen nach Art der Hatch Act.⁶⁾ Teils waren die Vorschriften in den örtlichen Civil Service Laws enthalten, teils hatte man besondere Gesetze erlassen (sogenannte "Little Hatch Acts")⁷⁾. Der personelle und sachliche Umfang der Verbotsnormen ist keineswegs einheitlich. Vielfach hat man

1) so z.B. bei der Interstate Commerce Commission und bei der Federal Trade Commission

2) siehe die Entscheidung des Obersten Bundesgerichts *Humphreys Executor vs US*, 295 US 602 (1935); White, *Introd.*, 3. ed., S. 48ff

3) "a highly exceptional status", White, 3. ed., S. 558

4) Art. III, Sec. 1 der Bundesverfassung

5) Kaplan, *Neutrality*, a.a.O., S. 16

6) Graves, *Publ. Adm.*, S. 201, Fußnote

7) *HA Dec.*, S. 181

sich darauf beschränkt, die politische Besteuerung der Beamten durch andere Beamte zu untersagen. Der äußeren Form nach kann man zwei Arten von "Little Hatch Acts" unterscheiden: diejenigen, die sich nach dem Vorbild des Bundesgesetzgebers auf eine kurze, allgemein gehaltene Klausel beschränkt haben, und diejenigen, die jede verbotene Handlung mit peinlicher Genauigkeit einzeln aufzählen. Als Beispiel für die erste Art möge das Civil Service Law von Connecticut dienen, das lautet:

"No person employed in the classified service shall participate in any manner in any political activity on behalf of any political party or candidate for election other than cast his vote in any election and express his opinion as a citizen with relation to any political issue before the electorate. Any violation of this section ... shall be adequate reason for dismissal."

Ganz anders die Civil Service Act von Pennsylvania aus dem Jahre 1941, in deren Artikel IX, Section 904 unter anderem das Verhalten der Beamten bei den Wahlen in folgender, grotesk anmutender Form geregelt wird:

"... nor shall he in any manner participate in or interfere with the conduct of any election or the preparation therefor at the polling place or with the election officers while counting the votes or returning the election material to the place provided by the law for that purpose, save only for the purpose of making and depositing his own ballot as speedily as it reasonably can be done, nor shall he be within the polling place or within fifty feet thereof, except for the purpose of carrying out official duties and of ordinary travel or residence during the period of time beginning with one hour preceding the opening of the polls for holding such election and ending with the time, when the election officers shall have finished counting the votes and have left the polling place for the purpose of depositing the election material in the place provided by the law for that purpose, excepting only police officers who may temporarily approach..."¹⁾

Mit der praktischen Durchsetzung der Verbote in den Einzelstaaten ist es meist schlecht bestellt. Die örtlichen Civil Service Commissions verfügen oft nicht über den erforderlichen Apparat, um die Untersuchungen wirksam vorzunehmen. Auch besteht bei ihnen noch das gleiche Übel, das früher die Arbeit der US Civil Service Commission behindert hat. Sie können zwar die Entlassung eines schuldigen Beamten anordnen, aber in Ermangelung der Disziplinalgewalt gegenüber den Dienstvorgesetzten nicht erzwingen. Wenn diese nicht zur Zusammenarbeit bereit sind, können die Kommissionen in vielen Staaten nichts ausrichten.²⁾

1) zitiert bei Cornell a.a.O.

2) Cornell, a.a.O.

§ 22. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Beschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit der Beamten.

Bei der umfassenden Natur der gesetzlichen Beschränkungen, denen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes bei der Ausübung ihrer politischen Bürgerrechte unterworfen sind, nimmt es nicht wunder, daß wiederholt versucht worden ist, die betreffenden Bestimmungen von den ordentlichen Gerichten für verfassungswidrig erklären zu lassen. Diese Versuche sind so alt, wie die ersten gesetzlichen Verbotsnormen auf diesem Gebiet. Sie sind nicht nur vor den Bundesgerichten unternommen worden, sondern auch vor den Gerichten der Einzelstaaten, soweit von den Staaten Civil Service Acts oder "Little Hatch Acts" erlassen worden sind.

Den Angriffen auf die Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Verbotsvorschriften war jedoch im allgemeinen kein Erfolg beschieden. Soweit ersichtlich, ist nur in einem einzigen der zahlreichen berichteten Fälle die Nichtigkeit des angegriffenen Gesetzes vom Gericht festgestellt worden.¹⁾ Es handelt sich dabei um eine Entscheidung des Obersten Berufungsgerichts des Staates Virginia aus dem Jahre 1884²⁾ über die Verfassungsmäßigkeit eines State law mit der Bezeichnung: "An act to prohibit the active participation in politics of certain officers of the state government." Das Gesetz untersagte bestimmten Beamten, aktiv am politischen Geschehen teilzunehmen und politische Ansprachen zu halten. Das Gericht gestand der Legislative zwar das Recht zu, das amtliche Verhalten der Beamten insoweit zu regeln, als dies zur Abstellung von Mißständen erforderlich sei. Das könne aber nicht dazu führen, daß Staatsbürger mundtot gemacht und von jeder aktiven Teilnahme am politischen Leben ausgeschlossen würden.

Zur richtigen Beurteilung dieser Entscheidung muß man sich den Zeitpunkt ihres Erlasses vor Augen halten. Im Jahre 1884 war eine staatliche Bevormundung des Einzelnen, wie sie sich später aus den veränderten soziologischen Verhältnissen im modernen Staate auf vielen Gebieten mehr oder weniger zwingend ergab, noch nicht vorstellbar. Die Freiheits-

1) Eine Übersicht über die wichtigsten Entscheidungen mit Anmerkungen gibt Beach in 91 L ed 787 ff

2) Louthan v. Commonwealth, 79 Va 196

rechte hatten noch nichts von ihrem absoluten Charakter eingebüßt. Der Gesetzgeber des Staates Virginia hatte sich daher mit dem uneingeschränkten Verbot der aktiven politischen Betätigung und dem Redeverbot tatsächlich für seine Zeit etwas zu weit vorgewagt. Eine vergleichbare Vorschrift ist auf der Bundesebene bekanntlich erst über 20 Jahre später in Gestalt der Civil Service Rule I von 1907 Wirklichkeit geworden, nachdem sich inzwischen das Verdienstsystem und damit der Gedanke eines politisch neutralen Beamtentums im Bewußtsein weiterer Kreise hatte festsetzen können.

Vorher bestanden im wesentlichen nur die auf bestimmte Tatbestände beschränkten Verbote der Pendleton Act¹⁾, in die auch das Verbot der politischen Besteuerung von Beamten durch andere Beamte aus dem Gesetz von 1876 aufgenommen worden war.²⁾ Letzteres war Gegenstand einer richtungweisenden Entscheidung des US Supreme Court aus dem Jahre 1882.³⁾ Der Gerichtshof bejahte die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. In den Gründen führte er aus, der billigenwerte Zweck des Gesetzes sei es, die Leistungsfähigkeit, Sauberkeit und Disziplin des öffentlichen Dienstes zu fördern und zu erhalten. Für einen guten öffentlichen Dienst sei es wichtig, den Beamten Sicherheit vor willkürlichen Benachteiligungen zu geben. Die Weigerung, einen politischen Beitrag zu leisten, könne leicht den Anlaß für eine ungerechtfertigte Entlassung bieten. Es gelte, die Beamten vor versteckten Erpressungen zu schützen. Auch müsse verhindert werden, daß gute Arbeitskräfte wegen ihrer Weigerung, einen Beitrag zu leisten, dem öffentlichen Dienst verloren gingen, während unfähige Beamte wegen ihrer großzügigen Spenden behalten würden. Die politische Besteuerung hätte zur Folge, daß die Beamten eine höhere Besoldung forderten. Auf diese Weise käme es dazu, daß schließlich mittelbar die Allgemeinheit das Geld aufbringen müßte, mit dessen Hilfe die Partei, die zufällig die Kontrolle über die Patronage ausübe, an der Macht gehalten werden solle.

Mit dieser Entscheidung hatte das Oberste Bundesgericht seine positive Grundeinstellung gegenüber den Reformbestrebungen der damaligen Zeit zu erkennen gegeben, wenngleich es natürlich nur über die damit verknüpfte Rechtsfrage der Verfassungsmäßigkeit befand. Es hatte der

1) oben S. 35 f

2) oben S. 32

3) Ex parte Curtis, 106 US 371, 27 L ed 232

Gesetzgebung bescheinigt, daß die Förderung der Leistungsfähigkeit, Sauberkeit und Disziplin des öffentlichen Dienstes zu ihren unbestreitbaren Aufgaben zähle und sie so ermutigt, den einmal beschrittenen Weg fortzusetzen.

Zur Widerlegung der Behauptung der Kläger, die gesetzlichen Beschränkungen der politischen Betätigung der Beamten seien ein Eingriff in die unveräußerlichen Freiheitsrechte, haben die amerikanischen Gerichte schon früh darauf hingewiesen, daß niemand zum öffentlichen Dienst gezwungen werde. Die Beamten hätten freiwillig die besonderen, aus ihrer Stellung folgenden Beschränkungen auf sich genommen und seien daher rechtlich nicht beschwert. Dieses Argument taucht erstmalig in einer Entscheidung des US Circuit Court von New York aus dem Jahre 1882 auf.¹⁾ Dort heißt es:

"No citizen is required to hold a public office, and if he is unwilling to do so upon such conditions as are prescribed ..., it is his duty to resign."

In der klassischen, vielzitierten Formulierung des späteren Chefrichters des Obersten Bundesgerichts, Oliver Wendell Holmes, aus dem Jahre 1892 kehrt das gleiche Argument wie folgt wieder:

"The petitioner may have a constitutional right to talk politics, but he has no constitutional right to be a policeman. There are few employments for hire in which the servant does not agree to suspend his constitutional rights of free speech as well as of idleness by the implied terms of his contract. The servant cannot complain, as he takes the employment on the terms which are offered him. On the same principle, the city may impose any reasonable condition upon holding offices within its control." ²⁾

Diese Gedanken sind später mehrfach von anderen amerikanischen Gerichten aufgegriffen worden.³⁾ Sie finden eine Parallele in der vom deutschen Verwaltungsrecht ausgebildeten Lehre, daß der "Vorbehalt des Gesetzes" innerhalb "besonderer Gewaltverhältnisse", wie es das Beamtenverhältnis ist, nicht gelte. Auch bei dieser Lehre entstand die Frage, wie sie mit den Erfordernissen des Rechtsstaates und der Verfassung zu vereinbaren sei. Der deutsche Jurist fand die Lösung ebenfalls in der freiwilligen Unterwerfung des Beamten unter die besonde-

1) United States v. Curtis, 12 F 824

2) Mc Auliffe v. Mayor of New Bedford, 29 NE 517

3) z.B. Duffy v. Cooke, 86 Atl. 1076

ren Pflichten seiner Stellung, in einem Verzicht auf seinen allgemeinen staatsbürgerlichen Freiheitsstatus: *volenti non fit injuria*. Niemand wird gezwungen, Beamter zu sein.¹⁾

Bald nach dem Erlaß der Hatch Act wurden zwei Versuchsprozesse bis zum Obersten Bundesgericht durchgeführt, um die Verfassungsmäßigkeit der entscheidenden Bestimmungen der Sections 9a und 12a richterlich nachprüfen zu lassen. In beiden Fällen wurden die Klagen abgewiesen. Die Entscheidungen ergingen allerdings nur mit knapper Mehrheit.

In dem Section 9a betreffenden Fall ²⁾ ergab sich ein Stimmenverhältnis von 4 : 3. Zwei Richter nahmen an der Entscheidung nicht teil. Die Kläger hatten den Standpunkt vertreten, das in Section 9a enthaltene Verbot der aktiven politischen Betätigung verstoße gegen die in dem Ersten Zusatzartikel der Unionsverfassung garantierte Rede- und Versammlungsfreiheit, sowie gegen die im Neunten und Zehnten Zusatzartikel dem Volke vorbehaltenen Rechte. Auch der Fünfte Zusatzartikel sei verletzt.

Für die Entscheidung war von ausschlaggebender Bedeutung, welchen Maßstab die Richter bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Section 9 anlegen würden. Es kamen zwei Möglichkeiten in Betracht. Das Oberste Bundesgericht hatte in früheren Entscheidungen den Rechtsatz entwickelt, daß ein vom Kongreß verabschiedetes Gesetz so lange die Vermutung der Gültigkeit für sich habe, bis eine Verletzung der Verfassung zweifelsfrei nachgewiesen worden sei ("*is proved beyond all reasonable doubt*"). Diese Einstellung folge aus der schuldigen Achtung vor der Weisheit, Rechtschaffenheit und Vaterlandsliebe der gesetzgebenden Körperschaft.³⁾ Ein vernünftiges gesetzgeberisches Motiv genügt mithin nach dieser Lehre normalerweise, um das angegriffene Gesetz verfassungsmäßig erscheinen zu lassen (sogenannter "*rational basis test*"). Das Gericht hatte andererseits mehrfach betont, daß

1) vgl. Forsthoff, Lehrb., S. 105f, 166, 171; derselbe in DÖV 51, S. 470; Köttgen, Handbuch, S. 18. Die Heranziehung des deutschen Rechts läßt hier zwei charakteristische Unterschiede erkennbar werden: Das deutsche Recht betont stärker das hoheitliche Element der "Unterwerfung", das amerikanische das der privatrechtlichen Vertragsbedingungen. Das deutsche Recht wird aus einer abstrakten Konstruktion hergeleitet, das amerikanische entspringt dem Einzelfall und findet seinen Ausdruck in einer volkstümlich plastischen Formulierung.

2) *United Public Workers v. Mitchell*, 330 US 75 (1947), 91 L ed 755

3) Beard, *Am. Gov. and Pol.*, S. 57

dort, wo eine Einschränkung der Grundfreiheiten des Ersten Zusatzartikels in Frage stehe, ein strengerer Maßstab angelegt werden müsse. Derartige Gesetze könnten nur dann Bestand haben, wenn ihr Erlaß zur Abwendung einer offensichtlichen und gegenwärtigen Gefahr für gewichtige öffentliche Interessen notwendig gewesen sei. Diese sogenannte "clear and present danger doctrine" geht auf den bereits erwähnten Richter Holmes zurück. Nach ihr kehrt sich die Vermutung um. Das betreffende Gesetz ist ungültig, wenn es nicht ausnahmsweise durch eine unmittelbar drohende Gefahr gerechtfertigt wird.

Die Mehrheit entschied sich für den "rational basis test", obwohl sie anerkannte, daß für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes durch das Verbot der politischen Betätigung die Grundrechte des Ersten, Neunten und Zehnten Zusatzartikels der Bundesverfassung eingeschränkt würden. Die von Bundesrichter Reed gegebene Begründung geht dahin, die Grundrechte des Einzelnen seien nicht absolut, sondern müßten mit dem Bedürfnis der Gemeinschaft nach Ordnung in Einklang gebracht werden. Der Kongreß und der Präsident seien für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes verantwortlich. Zur Erreichung dieses Zweckes könnten sie alle ihnen angemessen erscheinenden Maßnahmen ergreifen, soweit sie sich in vernünftigen Grenzen hielten.¹⁾ Wo diese Grenzen lägen, bestimme sich nach der jeweils herrschenden Auffassung vom Wesen der Regierungsgewalt, die sich aus der Praxis des Verfassungslebens und den wechselnden kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen im Lande entwickle. Das Verbot der aktiven politischen Betätigung sei in den Vereinigten Staaten keine neue Erscheinung. Es sei vielmehr in einer langjährigen Praxis der Civil Service Commission und durch Gerichtsentscheidungen in ähnlich gelagerten Fällen gut geheißenen worden. Auch werde es von der Zustimmung einer weit verbreiteten, gut unterrichteten öffentlichen Meinung getragen.

In Anbetracht dieser Umstände kam das Gericht zu der Überzeugung, daß der Kongreß bei der Verabschiedung der Hatch Act die seinem Ermessen gesetzten vernünftigen Grenzen nicht überschritten habe. Der Kongreß sei weder politisch naiv noch gehe er achtlos über das Wohl der Allgemeinheit oder der Beamten hinweg. Offensichtlich habe er mit dem Verbot der politischen Betätigung aus den Erfahrungen der Vergangenheit mit den Mißständen des Spoils system die Lehre gezogen. Wenn man diese

1) "within reasonable limits", 330 US 102, 91 L ed 774

Vorschriften für nichtig erkläre, liefere man die Nation wehrlos einem Zustand aus, in dem viele aufrechte Männer eine ernsthafte Gefahr für das demokratische Regierungssystem erblickten. Die vom Kongreß angestellten Erwägungen und die in deren Verfolg erlassenen Beschränkungen bilden nach Ansicht der Mehrheit des Gerichts eine vernünftige und daher verfassungsmäßige Grundlage für die Gesetzgebung.

Zwei Richter der Minderheit gaben eine dissenting opinion ab. Beide legen ihren Erörterungen den "clear and present danger test" zugrunde. Bundesrichter Douglas unterscheidet zwischen den eigentlichen Verwaltungsbeamten und der großen Gruppe der sonstigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, insbesondere der Arbeiter. Für die erste Gruppe hält er in Anlehnung an die britische Auffassung die strenge politische Neutralität für erforderlich, damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sachlichkeit und Sauberkeit der Verwaltung nicht verloren gehe. Über die Regierungswechsel hinaus müsse die Beständigkeit der Verwaltung gewahrt bleiben. Nur ein politisch neutraler Beamtenkörper könne den verschiedenen Mehrheitsregierungen mit gleicher Aufrichtigkeit und gleichem Eifer dienen.

Die Entscheidung betraf jedoch einen von der Regierung beschäftigten Facharbeiter. Bundesrichter Douglas vertritt nun die Ansicht, daß für diesen Fall die soeben angeführten Gesichtspunkte nicht zuträfen. Die in den zahlreichen staatlichen Betrieben beschäftigten Industriearbeiter seien von der eigentlichen Verwaltungstätigkeit und der Berührung mit dem Publikum soweit entfernt wie eine Scheuerfrau. Es sei allerdings richtig, daß die Mißstände des Spoils system nicht bei der Gruppe der Verwaltungsbeamten Halt mache. Auch die Industriearbeiter könnten von einer politischen Maschine mißbraucht werden. Die Frage sei aber, ob man sie wegen dieser Möglichkeit politisch "sterilisieren" dürfe, ob man diesem Übel nicht auf weniger radikale Weise, durch spezielle Verbotstatbestände vorbeugen könne. Bundesrichter Douglas erkennt zwar hinsichtlich der Gruppe der eigentlichen Verwaltungsbeamten eine klare und gegenwärtige Gefahr an, die das allgemeine Verbot der aktiven politischen Betätigung rechtfertige, nicht aber hinsichtlich der Industriearbeiter. Bei ihnen müßten die Beschränkungen der politischen Rechte eng und mit Bedacht gezogen werden, um wirklich nur die besonderen Handlungen zu verbieten, die eine gegenwärtige Gefahr darstellten. Es heißt wörtlich:

" ... the restrictions should be narrowly and selectively drawn to define and punish the specific conduct which constitutes

a clear and present danger to the operations of government." "To sacrifice the political rights of the industrial workers goes far beyond any demonstrated or demonstrable need. Those rights are too basic and fundamental in our democratic political society to be sacrificed for anything short of a clear and present danger to the civil service system." ¹⁾

Bundesrichter Black ²⁾ schließlich hält das Verbot hinsichtlich aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes für verfassungswidrig. Er weist auf die Millionenzahl der davon betroffenen Staatsbürger und auf den allumfassenden Charakter des Verbots hin. Er sagt:

"The section of the Act here held valid reduces the constitutionally protected liberty of several million citizens to less than a shadow of its substance." ³⁾

Eine Gesetzgebung der vorliegenden Art stelle eine Bedrohung für die demokratische Regierungsform dar. Eine Volksregierung könne nur funktionieren, wenn das gesamte Volk zur politischen Mitarbeit aufgefordert und ermutigt würde. Die aktive Beteiligung aller am politischen Geschehen sei das Wesensmerkmal der Demokratie. Eingriffe in die vom Ersten Zusatzartikel garantierten Freiheiten seien nur dann verfassungsmäßig, wenn sie zwingend notwendig seien, um eine schwere, unmittelbar drohende Gefahr von der Öffentlichkeit abzuwenden. ⁴⁾ Das sei aber hinsichtlich des allgemeinen Verbots der politischen Betätigung nicht dargetan. Falls tatsächlich der Verwaltung die Gefahr gewisser Mißstände drohe, so könne dem durch spezielle Verbote, die sich gegen die einzelnen Missetäter richteten, begegnet werden, nicht aber durch eine Entrechtung von mehreren Millionen Staatsbürgern.

Am gleichen Tage erließ das Oberste Bundesgericht auch die Section 12 der Hatch Act betreffende Entscheidung. ⁵⁾ Da es sich um den Fall eines Verwaltungsbeamten ⁶⁾ und nicht eines Regierungsarbeiters handelte, stimmte Bundesrichter Douglas hier für die Verfassungsmäßigkeit des Verbots, so daß sich ein Stimmenverhältnis von 5 : 2 ergab. Die eigent-

1) 330 US 126, 91 L ed 787

2) Der frühere Senator Hugo Black war vor seiner Ernennung zum Bundesrichter durch Roosevelt im Jahre 1937 eine verlässliche Stütze der demokratischen "Administration" im Senat.

Vgl. Beard, Am. Gov. and Pol., S. 55

3) 330 US 115, 91 L ed 781

4) "imperatively necessary to prevent a grave and imminent danger to the public." 330 US 110, 91 L ed 778

5) State of Oklahoma v. US CSC, 330 US 127 (1947), 91 L ed 794

6) siehe auch HADec., France Paris and the State of Oklahoma case, S. 99 ff

liche Frage, die es hinsichtlich der Section 12 zusätzlich zu beantworten galt, war die, ob sie in die durch den Zehnten Zusatzartikel garantierten Souveränitätsrechte der Einzelstaaten eingreife, wie der Kläger, der Staat Oklahoma, behauptet hatte. Die Antwort fiel dem Gericht nicht schwer, da es sich auf seine ständige Rechtsprechung stützen konnte. Ohne daß sich in seinen Reihen dagegen Widerspruch erhob, ließ es durch den Mund des Bundesrichters Reed verkünden:

"While the United States is not concerned and has no power to regulate local political activities as such of state officials, it does have power to fix the terms upon which its money allotments to states shall be disbursed. The Tenth Amendment does not forbid the exercise of this power in the way that Congress has proceed in this case."

"The offer of benefits to a state by the United States dependent upon cooperation by the state with federal plans, assumedly for the general welfare, is not unusual." 1)

Auf Grund dieser Entscheidungen des Obersten Bundesgerichts kann es als gesichert angesehen werden, daß das in den Sections 9 und 12 der Hatch Act enthaltene Verbot der politischen Betätigung rechtsgültig ist. Eine andere, offene Frage ist es, ob die gegenwärtige Regelung angemessen und zweckmäßig ist oder, genauer gesagt, heute noch ist. Dies soll im folgenden untersucht werden.²⁾

§ 23. Kritische Würdigung in rechtsvergleichender Sicht

Wenn man das Wesen der Beschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit der Beamten in den USA untersucht, so springen zwei Merkmale besonders ins Auge:

Auffallend ist einmal der außerordentlich große Umfang des von der Verbotsregelung betroffenen Personenkreises. Abgesehen von zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallenden Ausnahmen unterliegen ihr unterschiedslos alle von der amerikanischen Bundesregierung in welcher Form auch immer beschäftigten Personen bis hinunter zum Landbriefträger oder Arbeiter in der Bundesdruckerei. Hinzu kommen die Staats- und Gemeindebeamten, soweit sie von der Section 12 der Hatch Act oder von den "Little Hatch Acts" ihrer Anstellungskörperschaften erfaßt werden. In den USA stehen heute etwa 6 Millionen Menschen im öffentlichen

1) 330 US 143 f, 91 L ed 806 f

2) Eine nähere Besprechung der beiden Bundesgerichtsentscheidungen gibt Ferrel Heady, a.a.O.

Dienst des Bundes, der Einzelstaaten und der Gemeinden.¹⁾ Wenn auch genaues Zahlenmaterial nicht verfügbar ist, so kann man doch mit Sicherheit sagen, daß über die Hälfte davon einem Verbot der aktiven politischen Betätigung unterliegt. Praktisch wird der Kreis der betroffenen Personen noch dadurch vergrößert, daß auch die politische Betätigung durch eine Mittelsperson, etwa die Ehefrau, den Beamten verboten ist.²⁾ Durch dieses Verbot der "activity by indirection" werden sich die nächsten Angehörigen eines Beamten zu größter Vorsicht und Zurückhaltung in ihrer politischen Betätigung veranlaßt sehen, um jeder Schwierigkeit für ihre Familie von vorneherein aus dem Wege zu gehen.

Das andere Kennzeichen der amerikanischen Regelung ist der umfassende und strenge Charakter der Verbotsnormen, eine Feststellung, die sich nicht nur auf die Hatch Act, sondern auch auf die entsprechenden Vorschriften in den Einzelstaaten und Gemeinden bezieht. Die Gesetzgeber dieser Gebietskörperschaften haben sich im allgemeinen dort, wo sie sich überhaupt zum Erlaß beschränkender Vorschriften entschließen konnten, an das Vorbild des Bundesgesetzgebers angelehnt. Die von den Verböten betroffenen Beamten sind in eine rein passive Zuschauerrolle gedrängt und dadurch nach den Worten der Kritiker der Hatch Act zu Staatsbürgern zweiter Klasse erniedrigt und politisch entrechtet worden. Tatsächlich ist ihnen, wie wir gesehen haben, nur die Ausübung ihres Stimmrechtes bei den allgemeinen Wahlen unverkürzt geblieben. Die Ausnahmegesetzvorschrift der Section 18 der Hatch Act, die den Beamten die politische Betätigung bei streng parteilosen Auseinandersetzungen gestattet, konnte bei der amerikanischen Form des Party government naturgemäß keine große Bedeutung erlangen. Es gibt wenig Fragen, die die politischen Parteien nicht aufgreifen, und praktisch keine parteilosen Wahlkämpfe, die mehr als rein lokale Bedeutung besitzen. Selbst dort, wo das örtliche (meist Gemeinde-) Wahlgesetz einen parteilosen Stimmzettel vorschreibt, halten sich die Parteien oft nicht aus den Wahlkämpfen heraus, sondern stellen Kandidaten auf, die sie unterstützen. Section 18 konnte daher an der umfassenden Natur der Verböte wenig ändern.

Diese weitgehenden Verböte sind nicht etwa auf dem Papier stehen geblieben³⁾, sondern werden, wenigstens soweit die US Civil Service Commission dafür verantwortlich ist, tatkräftig und gründlich durchgesetzt,

1) Mosher, Kingsley, Stahl, a.a.O., S. 43

2) vgl. Pamphlet 20, S. 9

3) In den USA ist vom Erlaß eines Gesetzes bis zu seiner Durchsetzung oft ein weiter Schritt.

wie ein Studium der von der Kommission gefällten Entscheidungen zeigt.

Den europäischen Beobachter überraschen Umfang und Strenge der amerikanischen Regelung besonders deshalb, weil er sie in dieser Form in seinem eigenen Staate nicht kennt und in dem Ursprungsland der traditionellen Freiheitsrechte nicht erwartet. Ein Vergleich mit der heute für die Bundesrepublik Deutschland maßgebenden Vorschrift des § 53 des Bundesbeamtengesetzes vom 14.7.1953¹⁾ ergibt grundlegende Unterschiede. Die deutsche Regelung gilt im Gegensatz zur amerikanischen nur für die "Beamten" im Sinne des deutschen Beamtenrechts, also nicht für die große Zahl der Angestellten und Arbeiter der Regierung. Auch ist sie erheblich liberaler. Sie verbietet dem Beamten nicht allgemein jede aktive politische Betätigung, sondern schränkt nur die Art und Weise, die Form seines Handelns ein, indem sie ihm diejenige Mäßigung und Zurückhaltung auferlegt, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben. Die Vorschrift ist insofern anpassungsfähiger, als das Maß der Zurückhaltung, das der Beamte wahren muß, im Einzelfall sehr verschieden sein kann. Es richtet sich einmal nach seiner Stellung, zum anderen aber danach, ob die betreffende politische Betätigung die Gefahr einer Kollision mit den Pflichten seines Amtes heraufbeschwört. So kann es zum Beispiel von entscheidender Bedeutung sein, ob eine Äußerung in einer Wahlversammlung von einem Ministerialbeamten, in dessen Zuständigkeitsbereich die Streitfrage gehört, oder von einem beliebigen Beamten einer unteren Behörde, der amtlich mit der Frage nicht befaßt ist, gemacht wird. Der deutsche Gesetzgeber hat es weitgehend dem Takt des einzelnen Beamten überlassen, die jeweils angemessene Grenze seiner Betätigung zu finden.

Der deutschen Lösung des Problems der politischen Betätigung der Beamten ist die englische in vieler Hinsicht sehr ähnlich. Auch dort haben wir kein allumfassendes Verbot, das alle im Staatsdienst stehenden Personen ohne Ausnahme von der Politik fernhalten soll, sondern eine anpassungsfähige, je nach der Stellung des Civil servant unterschiedliche Regelung. Es besteht zwar eine ganz allgemein gehaltene Verbotsvorschrift, die in dem vom Schatzamt für alle Behördenleiter herausgegebenen Instruktionshandbuch enthalten ist. In ihr

1) BGBl. I. S. 551

heißt es:

"Civil servants are expected to maintain at all times a reserve in political matters and not put themselves forward prominently on one side or another."

Die Anwendung dieser Vorschrift ist aber dem Ermessen der einzelnen Ministerien überlassen, so daß es eine einheitliche Regelung für alle Zweige der Verwaltung nicht gibt. Dort, wo die Notwendigkeit einer unparteiischen Verwaltung besonders unabweisbar ist, wird das Verbot streng gehandhabt, während es für andere Stellen wesentlich gelockert oder sogar ganz aufgehoben worden ist.¹⁾ Praktisch unterliegen die Industriearbeiter in den staatlichen Unternehmen keinen Beschränkungen, während ein großer Teil der unteren Beamten ein wesentliches Maß an Freiheit der politischen Betätigung besitzt.²⁾

In Anbetracht der Unterschiede zwischen der deutschen und englischen Regelung einerseits und der amerikanischen andererseits, drängt sich die Frage auf, wie es zu ihnen kommen konnte, ob sie sachlich gerechtfertigt oder nur zufällig entstanden sind. Einen unbefangenen Beobachter verwundert zunächst besonders die Tatsache, daß Amerika, das seiner geschichtlichen Herkunft nach ein Land des Individualismus und der persönlichen Freiheit ist, sich zu den strengsten Einschränkungen der politischen Bürgerrechte seiner Beamten bereitgefunden hat. Unwillkürlich vermutet er in den Staaten, denen die liberale Tradition Amerikas fehlt, stärkere Eingriffe in die Betätigungsfreiheit der Staatsdiener. Je konservativer oder autoritärer die Struktur eines Staatswesens ist, desto eher erwartet er von ihm Verbotsvorschriften der hier behandelten Art. Diese Annahme erweist sich jedoch bei einer näheren Betrachtung als trügerisch, wie an Hand der Verhältnisse in Deutschland vor dem ersten Weltkrieg dargetan werden soll. Wäre sie richtig, so müßten in der Geschichte des deutschen Beamtenrechts, das sich weitgehend aus preußischer Tradition entwickelt hat, unter den Gesichtspunkten von Autorität und Disziplin die schärfsten Verbote für die Beamten anzutreffen sein, und zwar im Kaiserreich strengere als in der Weimarer Republik. Tatsächlich ist aber genau das Gegenteil der Fall. Die Frage der politischen Betätigung der Beamten hat in Deutschland unter der Weimarer Reichsverfassung zum erstenmal Bedeutung erlangt. Wie ist das zu erklären ?

1) Epstein a.a.O., S. 286

2) Epstein ebenda

In der Monarchie setzte sich die Beamtenschaft ausschließlich aus "vaterländischen", der Krone ergebenen, konservativen Elementen zusammen. Die höheren Beamten waren meist schon auf Grund ihrer Geburt oder sozialen Herkunft regierungstreu, während die unteren Stellen weitgehend mit Militäranwärtlern besetzt waren, die, an eine militärisch straffe Disziplin gewöhnt, es sich bestimmt niemals hätten einfallen lassen, sich gegen die Regierung politisch zu betätigen. Eine politische Betätigung der Beamten war daher der Regierung nicht unangenehm, so daß sie von sich aus keine Veranlassung sah, dagegen einzuschreiten. Im Gegenteil, sie war sogar daran interessiert und förderte sie, indem sie den Beamten einen Anspruch auf Beurlaubung für die Zeit ihrer politischen Tätigkeit gab. Die Beamten in den gesetzgebenden Körperschaften waren der Regierung nicht nur wegen ihres fachlichen Wissens, das die Arbeit in den Ausschüssen sehr erleichterte, von Nutzen, sondern auch wegen ihrer konservativen, regierungstreuen Einstellung, die bei Abstimmungen erheblich ins Gewicht fiel. So bildete sich sowohl im Reich als auch in den Ländern die Gepflogenheit, daß die Beamten einen hohen Anteil der Abgeordneten der gesetzgebenden Versammlungen stellten. Die Schwierigkeiten, die sich bei einer politischen Betätigung der Beamten aus ihrer besonderen Stellung im Staat zu ergeben pflegen, traten zur damaligen Zeit nicht voll in Erscheinung, da einerseits infolge der geschilderten Zusammensetzung des Beamtentums die Tätigkeit sich nicht gegen die Regierung richtete, und andererseits eine mächtige parlamentarische Opposition im demokratischen Sinne fehlte.¹⁾ Die Monarchie

1) Wenn sich auch die politische Tätigkeit der Beamten im allgemeinen nicht gegen die Regierung richtete, so gaben die Ernennung auf Lebenszeit und die Unabsetzbarkeit bei guter Führung den Beamten doch ein verhältnismäßig großes Maß von Unabhängigkeit gegenüber dem Monarchen. Diese Unabhängigkeit versetzte sie in die Lage, im Einzelfall gegen Anordnungen, die sie für unvereinbar mit dem Gesetz oder ihrem Gewissen hielten, Widerstand zu leisten. Die in Deutschland bereits in den ersten Landesverfassungen (z.B. der Badischen Verfassungsurkunde vom 22. August 1818 und der Kurhessischen Verfassung vom 5. Januar 1831) zu findenden Bestimmungen zur Sicherung der Stellung der Beamten dienten ursprünglich dem Zweck, die Macht des Monarchen einzuschränken und dem Staatsdiener die Möglichkeit zu geben, das Recht gegenüber etwaigen Willkürakten seines Herrschers zu verteidigen. (Vergl. hierzu die Ausführungen Ernst Fraenkels in "Freiheit und Politisches Betätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA" in der Festschrift der Freien Universität Berlin und der Hochschule für Politik Berlin zur 200-Jahrfeier der Columbia University New York, Berlin 1954, S. 87 f. Die Schrift erschien leider erst nach Fertigstellung dieser Arbeit und konnte daher nicht mehr verwertet werden.)

hatte es daher gar nicht nötig, ihren Beamten die politische Betätigung zu untersagen, was sie sicherlich ohne Schwierigkeiten hätte tun können.

Das Bedürfnis nach einer Regelung des Verhältnisses des öffentlichen Dienstes zur Politik entsteht erst in einer Demokratie mit ihren wechselnden Mehrheitsregierungen. Je "demokratischer" eine Demokratie ist, das heißt je intensiver sich große Teile des Volkes an den politischen Auseinandersetzungen der Parteien und Interessengruppen beteiligen, desto unabweisbarer wird die Notwendigkeit, in dem Beamtentum einen neutralen Faktor im Staate zu schaffen. Im gleichen Maße wachsen allerdings auch die Schwierigkeiten und Widerstände, die sich einer Trennung der Bereiche von Politik und Verwaltung in den Weg stellen. Wie das Beispiel Amerikas gezeigt hat, kommen diese Widerstände weniger aus den Reihen der Beamten als aus denen der Politiker, deren Einfluß in einer Demokratie überall spürbar ist. Unter einem demokratischen Regierungssystem können sich die politischen Kräfte und Strömungen am ungehindertsten entfalten. Das hat zur Folge, daß sich das politische Leben bedeutend vielseitiger regt und stärker in den Vordergrund tritt als etwa in einem monarchisch regierten Staate.¹⁾ Der Berufspolitiker, der die Interessen und Ziele irgendeiner Bevölkerungsgruppe vertritt oder zu vertreten vorgibt, begegnet uns dort auf Schritt und Tritt. Er widersetzt sich einer Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes, weil er keine Beschränkung seines Einflußbereiches hinnehmen will.

Man kommt an Hand der vorstehenden Gegenüberstellung der amerikanischen Regelung mit den Zuständen in der deutschen Monarchie zu dem Ergebnis, daß unter Umständen der liberalste Staat die strengsten Verbotsvorschriften für seine Beamten aufstellen muß, weil das Bedürfnis danach wächst, je lebendiger und unruhiger die politische Atmosphäre des Landes ist. So gesehen verwundert es nicht, daß wir in den USA die umfassendste Regelung des Verhältnisses von Politik und öffentlichem Dienst finden.

Die Unterschiede zwischen der deutschen und englischen Regelung einerseits und der amerikanischen andererseits entspringen der abweichenden historischen Entwicklung der staatlichen und politischen Verhältnisse

1) Bezeichnend ist die überaus große Zahl von Büchern, die in den USA über "politics" geschrieben worden ist.

und der sich daraus ergebenden verschiedenen Stellung des Beamten im Staate. Wie Köttgen¹⁾ zutreffend bemerkt, wird "der Charakter des Beamtentums ... entscheidend bestimmt durch den Charakter des Staates, dem der Beamte dient". Weder England noch Deutschland haben in ihrer Geschichte eine Zeit derartiger Korruption des gesamten politischen Lebens aufzuweisen, wie sie in den USA durch das Spoils system als eine Folge der ungezügelter Demokratie auftrat. Ihnen ist die Erscheinung der politischen Maschine, die die Masse der Beamten nach den Worten des Kongreßabgeordneten Ramspeck "als Bauern im politischen Schachspiel"²⁾ mißbraucht und eine anonyme, unverantwortliche Kontrolle über den Verwaltungsapparat ausübt, unbekannt.

Aus dieser verschiedenen historischen Ausgangslage ergibt sich auch eine verschiedene Zielsetzung, die die Abweichungen in den Verbotsergelungen erklärt. Sowohl in England als auch in Deutschland wurden die Einschränkungen, die den Beamten in ihrer politischen Betätigung auferlegt wurden, stets nur aus drei Gesichtspunkten abgeleitet: dem Erfordernis der Unparteilichkeit der Amtsführung, dem der Leistungsfähigkeit und dem der Disziplin der Verwaltung. Die in beiden Ländern gebrauchten Argumente sind weitgehend die gleichen. "Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei", ist ein Postulat, das im Artikel 130 Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung erstmalig zum Verfassungsrecht erhoben worden, aber auch in England seit langem anerkannt ist. Man macht geltend, das Vertrauen der Bevölkerung zur Verwaltung gehe verloren, wenn die Beamten als Anhänger einer bestimmten politischen Richtung in der Öffentlichkeit hervortreten würden. Auch das Vertrauen der Regierungsmitglieder in die Loyalität ihrer Untergebenen könne durch deren aktive Teilnahme an den politischen Auseinandersetzungen erschüttert werden. Die Forderung nach einer Unparteilichkeit der Amtsführung sei nur eine logische Folge des Gleichheitsgrundsatzes.³⁾ Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung werde nur durch ein fachlich ausgesuchtes und geschultes Berufsbeamtentum gewährleistet. Schließlich leide die Disziplin in der Verwaltung, wenn die Beamten öffentlich die Maßnahmen ihrer Vorgesetzten kritisieren könnten.⁴⁾

1) in Handbuch, S. 4

2) 84 Cong. Rec. 9616, Debatte vom 20. Juli 1939

3) Kirchheimer, a.a.O., S. 352

4) siehe Cohen, a.a.O., S. 201

In den USA sind diese Gesichtspunkte ebenfalls nicht unbekannt. Besonders die Forderung nach einer Steigerung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes wurde schon sehr früh von den Reformern erhoben, während die Notwendigkeit einer unparteiischen Amtsführung erst neuerdings unter Hinweis auf die Ausbreitung der Verwaltungstätigkeit auf immer neue Gebiete stärker betont wird.¹⁾ Hinzu treten aber noch weitere, sehr wesentliche Ziele. Die Reform der Verwaltung war in den Vereinigten Staaten zugleich eine Reform der politischen Verhältnisse (clean politics movement). Die wachsende Macht der politischen Maschinen bedrohte in den Augen vieler Amerikaner die Freiheit der Wahlausübung. Darüber hinaus entstand sogar der Eindruck, das traditionelle Zweiparteiensystem und damit die Demokratie in den USA seien gefährdet, wenn man es weiter zuließe, daß die Regierungspartei das Millionenheer der modernen Bürokratie als ihr Fußvolk in den politischen Kampf schicken könne. Selbst dem Supreme Courterschien diese Befürchtung nicht abwegig. Bundesrichter Reed sagt in *Public Workers v. Mitchell*: "Congress may reasonably desire to limit party activity of federal employees so as to avoid a tendency toward a one-party system."²⁾

Das Spoils system hatte eine Atmosphäre des Mißtrauens geschaffen, die eine elastische Ordnung der politischen Betätigung der Beamten nicht zuließ. Um die festverwurzelten Mißstände und Gefahren zu beseitigen, bedurfte es einer Radikalkur, einer klaren Trennung der gesamten Beamtenschaft von dem Treiben der Parteipolitiker. Eine anpassungsfähige Regelung, die vieles dem Ermessen des einzelnen Dienstvorgesetzten oder dem Taktgefühl des Beamten selbst überließ, hätte sich von Anfang an als Fehlschlag erwiesen. Gerade die Dienstvorgesetzten waren es ja, die unter Ausnutzung ihrer Stellung ihre Untergebenen zu anstößigen politischen Handlungen nötigten. Die Beamten konnten sich ihrerseits den Nötigungen nur dann wirksam entziehen, wenn sie auf strenge, jeden Zweifel ausschließende Verbotsnormen hinweisen konnten. So war es im Grunde auch der Schutzgedanke zugunsten des Beamten selbst, der seine "Entrechtung" erforderlich machte. Der Chief Hearing Examiner der US Civil Service Commission, James W. Irwin, ein Mann, der die Praxis aus seiner richterähnlichen Tätigkeit wie kaum ein anderer kennt, ist fest davon überzeugt, daß es zum Schutze der untergeordneten Beamten nicht

1) Kaplan, *Neutrality*, a.a.O., S. 23

2) 330 US 100, 91 L ed 773

ausreichen würde, nur die Vorgesetzten mit Verboten zu belegen.¹⁾
Der Beamte muß sich auf die ihn selbst betreffenden Verbote berufen können.

Der in den strengen Verbotsvorschriften liegende Schutz macht es auch verständlich, daß die Beamten ihre politische Sterilisierung willig hingenommen haben. Außer der verhältnismäßig jungen, nicht allzu bedeutenden CIO-Gewerkschaft "United Public Workers", die die Verfassungsmäßigkeit des Verbots vor dem Obersten Bundesgericht anfocht, hat keine der anderen großen Beamtengewerkschaften²⁾ die frühere Civil Service Rule I oder die Hatch Act bekämpft. Diese Tatsache ist besonders im Hinblick auf die Haltung der britischen Beamtengewerkschaften, die forgesetzt für eine völlige Aufhebung der Beschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit der Beamten eintreten, bemerkenswert.³⁾ Man kann es als ziemlich sicher ansehen, daß die meisten Beamten in den USA, obwohl sie aus taktischen Gründen nach außen manchmal eine andere Haltung zur Schau tragen, innerlich die bestehenden Verbote begrüßen.⁴⁾

Die in den USA mit dem Verbot der politischen Betätigung erstrebten Ziele lassen sich kurz in folgenden 8 Punkten zusammenfassen:

1. Säuberung der Politik von der Korruption (clean politics movement)
2. Sicherung freier Wahlen (freedom of elections)
3. Schwächung der Macht der Regierungspartei in der Verwaltung aus Furcht vor dem Einparteiensystem
4. Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes
5. Damit verbunden: eine Verminderung der Kosten
6. Unparteilichkeit der Amtsführung
7. Schutz der Beamten vor politischer Nötigung (coercion)
8. Im Falle der Inkompatibilität: Sicherung des Grundsatzes der Gewaltentrennung

Die im vorstehenden aufgezeigte Verschiedenheit des historischen Hintergrundes und der Zielsetzung des amerikanischen Verbotes von den entsprechenden Vorschriften in England und Deutschland läßt bereits

1) HADec., S. 46, Fußnote 2

2) Das sind hauptsächlich die "National Federation of Federal Employees" und die "American Federation of Government Employees".

3) Epstein, a.a.O., S. 287

4) Kaplan, Privileges, a.a.O., S. 8

erkennen, daß es verfehlt wäre zu fragen, welche Regelung die bessere sei oder welches Land die des anderen übernehmen solle. Es ist eine gefährliche Irrmeinung, die glaubt, man könne die in einem Lande gefundene Lösung eines politischen Problems unbesehen auf ein anderes übertragen. Die Regelung des Verhältnisses des Beamten zur Politik wächst aus der Atmosphäre und dem politischen Klima des betreffenden Landes und läßt sich nicht ohne weiteres verpflanzen. Jedes Land und jede Epoche muß die ihr eigene Lösung finden. Die richtige Fragestellung kann daher nur lauten: Ist die in der Hatch Act getroffene Regelung unter den besonderen, gegenwärtig in den USA gegebenen Bedingungen angemessen und zweckmäßig ?

Für eine Bejahung dieser Frage spricht die Tatsache, daß das Verbot der aktiven politischen Betätigung für die Beamten des klassifizierten Bundesdienstes seit 46 Jahren fast unverändert und für eine große Anzahl anderer Beamter seit über 10 Jahren besteht, ohne widerrufen worden zu sein. Man kann also mit Recht sagen, daß es seine Bewährungsprobe bestanden hat. Andererseits nimmt es nicht wunder, daß Vorschriften, die in so tiefgehender Weise in die Freiheit einer großen Zahl von Menschen eingreifen, nicht ohne heftige Kritik bleiben konnten. Soweit diese Kritik nicht in unsachlicher Form von Spoils-Politikern kommt, die persönlich an dem Aufleben alter Unsitten interessiert sind, verdient sie durchaus ernst genommen zu werden. Das Verbot der politischen Betätigung gehört zu dem schwerwiegenden Problem, wie die wachsende Macht des modernen Staates mit der Freiheit des Einzelnen in Einklang gebracht werden kann.¹⁾ Dieses Problem nimmt an Bedeutung zu, je stärker die staatliche Einmischung in alle menschlichen Lebensbereiche wächst.²⁾ Wie weit darf der Staat in die natürlichen Freiheitsrechte seiner Bürger eingreifen ?

Die Kritiker der Hatch Act werfen die Frage auf, ob nicht die Entpolitisierung der Verwaltung durch den Ausschluß mehrerer Millionen Staatsbürger vom politischen Leben zu teuer erkaufte ist. Muß man wirklich, weil einige ihre Freiheit mißbrauchen können, die Freiheit aller so drastisch beschneiden ? Das Wesen der Demokratie liegt in der regen

1) Lester E. Mosher, a.a.O., S. 233; Heady, a.a.O., S. 697

2) In Amerika spricht man in diesem Zusammenhang von der Entstehung eines "Service State", White, Trends in Public Administration (1933), S. 341, zitiert bei Morstein-Marx, Comp. Adm. Law, a.a.O., S. 52

Anteilnahme des gesamten Volkes an dem politischen Geschehen. In ihr ist jeder Bürger aufgefordert, aktiv an der Gestaltung seines Schicksals mitzuwirken, sich für seine Überzeugung und seine Interessen einzusetzen. Eine Gesetzgebung nach der Art der Hatch Act birgt die Gefahr in sich, der Gleichgültigkeit und Interessenlosigkeit gegenüber den Dingen des Gemeinwohls den Stempel offizieller Billigung aufzudrücken. Sie trägt zur Verbreitung der Ansicht bei, daß die Politik und alles, was mit ihr zusammenhängt, notwendig so korrupt sei, daß anständige Menschen besser die Finger davon lassen.¹⁾ Da ein demokratischer Staat nur durch eine überall spürbare, wache Kritik gesund gehalten werden kann, kann ein zu weites Umsichgreifen dieser Ansicht verhängnisvoll wirken. Auch die Neutralität des Beamten darf nicht im Sinne einer Teilnahmslosigkeit mißverstanden werden. Gerade von einem Angehörigen des Staatsdienstes muß man Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten erwarten. Im Lichte dieser Ausführungen erscheint es durchaus angebracht, den von der Mehrheit der Richter des Obersten Bundesgerichts als verfassungsrechtlichen Maßstab abgelehnten "clear and present danger test" zur Richtschnur künftiger Gesetzgebung zu machen.²⁾

Selbst auf Seiten der Verfechter einer strengen politischen Neutralität des Beamtentums wird anerkannt, daß die weitgehenden Freiheitsbeschränkungen keinen idealen Zustand bilden. Auch die Reformer betrachten die bestehenden Verbote als ein Übel, allerdings als eines, das zur Bekämpfung eines größeren Übels notwendig ist. Diejenigen, die behaupten, die alten Mißstände des Spoils system und der politischen Maschinen gehörten endgültig der Vergangenheit an, tragen dafür die Beweislast. Wenn sich auch in dem vergangenen Jahrzehnt sicherlich vieles gebessert hat, so zeigen doch gerade die Entscheidungen der Civil Service Commission wie lebendig der alte Ungeist noch ist.

Trotzdem macht sich in neuerer Zeit in zunehmendem Maße die Tendenz bemerkbar, die bestehenden strengen Verbote der Hatch Act einer Prüfung darauf zu unterziehen, ob sie eine Lockerung vertragen. Da die Regelung in ihrer ganzen Schärfe eine ausgesprochene Reaktionserscheinung auf die vorangegangenen Mißstände des Spoils system bildet, wird sie mit dem langsamen Versinken dieses Systems sicherlich in nicht

1) Mosher, Kingsley, Stahl, a.a.O., S. 470

2) Heady, a.a.O., S. 699

allzu ferner Zukunft auf ein vernünftiges Maß zurückgeführt werden können. Dabei wird man voraussichtlich auf die europäischen Vorbilder, besonders auf das englische zurückgreifen.¹⁾ Die Stellung des amerikanischen Beamtentums scheint sich auch in dieser Beziehung allmählich den europäischen Verhältnissen anzunähern.

1) vgl. die Ausführungen von Epstein, a.a.O., S. 290; Heady a.a.O., S. 699; Sayre, a.a.O., S. 205 f; Morstein-Marx, Comp. Adm. Law, a.a.O., S. 90; Kirchheimer, a.a.O., S. 356, Fußnote 42; Spero, a.a.O., S. 54 f

§ 24. S c h l u ß b e m e r k u n g

Die Geschichte der Politisierung und späteren Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes in den Vereinigten Staaten mag uns als Warnung dienen. Sie zeigt die Folgen, die eine parteipolitische Zersetzung der Verwaltung mit sich bringt und wie mühevoll und schwierig es ist, Mißstände, die sich einmal fest eingebürgert haben, wieder zu beseitigen. Die Vorteile, ja die Notwendigkeit eines fachlich ausgerichteten, unparteiischen Berufsbeamtentums können heute nicht mehr übersehen werden. Deshalb gilt es auch, bei den Bestrebungen einer Demokratisierung der deutschen Verwaltung nicht leichtfertig bewährte Überlieferungen unseres Beamtenrechts aufzugeben. Die Regelung des Verhältnisses des Beamten zur Politik, die der Bundesgesetzgeber in den §§ 52 ff des Bundesbeamtengesetzes vom 14. Juli 1953 (BGBl.I. S.551) gefunden hat, ist zu begrüßen. Sie vermeidet die strengen und harten Verbote nach Art des nordamerikanischen Beispiels, das sich auf unsere Verhältnisse nicht übertragen läßt, ebenso, wie die zu große Milde während der Weimarer Republik, die die im Artikel 130 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung den Beamten ausdrücklich garantierte Freiheit der politischen Gesinnung sogar auf die Ideologien der revolutionären Parteien der extremen Rechten und Linken ausdehnte.

L e b e n s l a u f

Ich wurde am 24. Februar 1925 als Sohn des Reichsbankdirektors Richard P l i n k e und seiner Ehefrau Henriette geb. Bartels in Berlin-Dahlem geboren.

Von 1931 bis 1935 besuchte ich die Volksschule in Berlin-Schmargendorf und anschließend das staatliche Arndt-Gymnasium in Berlin-Dahlem. Im März 1943 schloß ich meine Schulzeit mit dem Zeugnis der Reife ab.

Von 1946 bis 1949 studierte ich an der Philipps-Universität in Marburg Rechts- und Staatswissenschaft. Am 29. Juni 1949 legte ich vor dem Juristischen Prüfungsamt bei der Zweigstelle des Hessischen Oberlandesgerichts in Kassel (Sitz Marburg/Lahn) die erste rechtswissenschaftliche Staatsprüfung ab.

Vom 1. September 1949 bis Ende März 1953 befand ich mich im Vorbereitungsdienst für die höhere Justizlaufbahn im Bezirk des Kammergerichts Berlin. Am 9. Juli 1953 bestand ich die große juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt Berlin.

Berlin-Dahlem,
Garystraße 72

(Heinrich-Otto Plinke)

